

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE L'APPLICATION
DE LA
LOI DU 17 AVRIL 1919
SUR LA RÉPARATION DES DOMMAGES
CAUSÉS PAR LES FAITS DE LA GUERRE

INTERPRÉTATION ADMINISTRATIVE ET JURISPRUDENCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 17 novembre 1928, à 2 heures

PAR

Georges HENNION

Avocat à la Cour d'appel de Douai
Diplômé de l'École des Sciences politiques

Président : M. MOREL, professeur.
Suffragants { M. PIÉDELIEVRE, professeur.
M. GIDEL, professeur.

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

45, RUE RACINE, 45

1928

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE L'APPLICATION

DE LA

LOI DU 17 AVRIL 1919

SUR LA RÉPARATION DES DOMMAGES

CAUSÉS PAR LES FAITS DE LA GUERRE

INTERPRÉTATION ADMINISTRATIVE ET JURISPRUDENCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 17 novembre 1928, à 2 heures

PAR

Georges HENNION

Avocat à la Cour d'appel de Douai
Diplômé de l'École des Sciences politiques

Président : M. MAREL, professeur.

Suffragants { *M. PIÉDELIÈVRE, professeur.*
 { *M. GIDEL, professeur.*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

45, RUE RACINE, 45

—
1928

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



DE L'APPLICATION
DE
LA LOI DU 17 AVRIL 1919
SUR LA RÉPARATION DES DOMMAGES
CAUSÉS PAR LES FAITS DE LA GUERRE

INTRODUCTION

De toutes les justifications proposées du droit à indemnité, il en est peu qui paraissent plus satisfaisantes que celle basée sur la théorie du jet en matière maritime.

Aux termes des articles 410 et suivants du Code de Commerce, lorsqu'il faut sauver le navire en perdition en jetant à la mer une partie du chargement, ce ne sont pas seulement les propriétaires des biens sacrifiés qui supportent la perte, mais tous ceux qui avaient intérêt à la conservation du navire.

Il a donc paru équitable que les régions dévastées, abandonnées à l'ennemi pour le salut commun de la patrie, n'aient pas à supporter seules les énormes dégâts dus à l'invasion, aux combats et au pillage, mais que ces pertes fussent réparties entre toutes les régions de la France qui n'avaient été précisément sauvées que par l'abandon fait à l'ennemi d'une partie des départements frontières.

Comme on le voit, c'est l'idée de solidarité entre toutes les régions de la France et tous les Français, qui sert ainsi de fondement à l'idée de réparations.

Il ne manquait certes pas d'arguments pour refuser de

consacrer le *droit* à l'indemnité au profit des victimes de l'invasion.

L'immensité des dégâts et l'énorme valeur des biens sinistrés faisaient craindre à certains que la reconnaissance du droit à indemnité n'excédât les ressources et les forces de l'Etat.

Mais, comme on l'a dit excellemment :

« Personne, sans froisser le sentiment intime de solidarité nationale, n'osera prétendre que 40 millions de Français sont incapables de réparer les pertes qu'auront subies 4 millions de Français qu'on a laissé envahir pour permettre à nos armées de choisir leur terrain de bataille (1). »

L'argument tiré du prétendu fait que les dégâts auraient été trop importants pour qu'on ait utilement pu songer à les réparer, ne pouvait sérieusement retenir l'attention.

Il n'en est pas de même des considérations philosophiques et de droit public développées par M. Clovis Colson avec la vigueur et le bonheur d'expression qui lui sont coutumiers.

Pour ce représentant très autorisé de l'individualisme, l'Etat n'a pas à reconnaître *de droit à indemnité*, pour cette raison de principe que la guerre étant un cas de force majeure, l'Etat n'est pas lié par une véritable obligation, qu'il n'a contracté aucune dette et qu'il est contraire à sa mission d'intervenir pour modifier les conséquences de faits dont il ne saurait être rendu responsable et rétablir les patrimoines ou les situations individuelles (2).

Logique avec les principes qu'il a toujours défendus, il estimait que si l'individu doit bénéficier des bonnes chances que la vie lui ménage, il doit en assumer également tous les aléas, et tous les risques.

1. Citation d'un rapport de la Chambre de Commerce de Nancy, faite par M. Desplas, député, à la Commission des Dommages de guerre. Doc. parl., Chambre annexe, n° 2345, sess. ord., séance du 13 juillet 1916. *J. Off.* du 14 septembre 1916, p. 1186, 2° col., et séance de la Chambre du 3 octobre 1916. *J. off.* du 4, p. 1977, 3° col.

2. Cf. C. Colson, *Cours d'économie politique*.

C'était en conséquence à la solution du secours que cet économiste donnait sans réserve ses préférences. Il restait ainsi fidèle à la théorie ancienne du droit français. C'était celle qui avait prévalu sous l'ancien régime, à la suite de la guerre de la succession d'Espagne (1), sous la Révolution française (2), et après la guerre de 1870-1871 (3).

La crainte qu'inspirait aux théoriciens de l'individualisme le désir avoué par maints hommes politiques d'accroître les pouvoirs de l'Etat, et de modifier la nature de ses rapports avec les individus par le moyen des dommages de guerre, était, à n'en pas douter, la raison profonde pour laquelle ils étaient restés attachés à l'idée de secours.

Il était à craindre que des hommes politiques avides d'augmenter le champ déjà si vaste de l'activité de l'Etat, ne voulussent profiter du bouleversement causé par la guerre et des difficultés inhérentes à la paix et au réajustement de toutes choses pour forger un droit nouveau qui bouleverserait l'idée et les formes de la propriété, des relations sociales, et de tout le mouvement économique.

M. Jacquelin souligne très justement ce fait que c'est lors de la discussion du projet et des propositions de lois sur la réparation des dommages, que l'expression de « droit social » se trouvait employée pour la première fois et qu'elle constituait la manifestation d'un ensemble d'idées dont le triomphe n'eût été rien moins que la négation des principes de liberté, propriété et droit individuel qui, depuis 1789, dominaient sans conteste notre législation.

Assurément l'interventionnisme sous toutes ses formes avait

1. Communication à la Société d'Agriculture, Sciences et Arts, centrale du Nord, sur le Hainaut français.

2. Cf. Joseph Barthélémy, *Le principe de la Réparation intégrale des Dommages causés par la guerre*. Publications du Comité National d'action pour la Réparation des Dommages. — A. Henry, *La Révolution et la Réparation des Dommages de guerre*. Publication du même Comité.

3. F. Larnaud, président du Comité National d'action, *La réparation des dommages causés par la guerre*.

fait, pendant la guerre, en toutes manières et en tous les pays, d'immenses progrès. La mainmise de l'Etat dans d'innombrables domaines de l'activité économique, se justifiait alors aisément par la nécessité de tout subordonner à la défense de la patrie et au succès des armées.

« *Salus populi suprema lex esto* »

Mais cette mainmise de l'Etat, des hommes politiques voulaient la voir se continuer après guerre.

« Nous avons voulu forger, parce que les circonstances nous y obligeaient, un véritable droit social... »

Nous voulons restaurer le commerce, l'agriculture, l'industrie. Nous voulons les restaurer à travers les personnes que nous aimons, certes, aux douleurs desquelles nous compassionnons, mais que nous considérons beaucoup plus comme des dépositaires et des intermédiaires de l'indemnité qui a été versée, que comme les véritables bénéficiaires. » (1)

« Le Sinistré apparaît comme le préposé de l'Etat dans la mission sociale que celui-ci le charge de remplir (2). » « La situation se définit plutôt par l'idée d'une sorte de mandat (3). »

Ainsi, cent vingt ans après la Révolution française, on en revenait à l'idée d'un domaine éminent, grevant cette fois tous les biens, et existant au profit de l'Etat.

Les efforts du Comité National d'Action eurent pour heureux résultat de faire écarter à la fois l'idée de secours, et l'idée d'un droit social nouveau, dont la reconnaissance n'eût pas été sans porter peut-être une atteinte irréparable au droit de propriété.

Ils firent admettre que le droit de la victime du dommage de guerre, est avant tout un droit individuel, et obtinrent

1. M. René Viviani, Ministre de la Justice, Chambre, Séance du 3 octobre 1916. *J. Off.* du 4, p. 1990, 3^e col. et p. 1991, 1^{re} col.

2. M. Desplas, rapporteur Chambre, 3 octobre 1916. *J. Off.* du 4, p. 1979.

3. M. Desplas, doc. parl. Chambre annexe 2345. *J. Off.*, p. 1207.

qu'au cas de remploi, la fixation du montant de l'indemnité soit établie en fonction de la cherté des prix.

La notion de la solidarité l'avait emporté et celle-ci exigeait justement que soit rendu « commun à tous les individus du corps social, le dommage causé à l'un de ses membres. » (1)

La loi du 17 avril 1919, en même temps qu'elle proclamait l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre, prévoyait que seraient intégralement réparés les dommages certains, matériels et directs causés aux biens mobiliers ou immobiliers par faits de guerre.

La présente étude a pour but de rechercher comment cette loi, née d'une pensée de justice et de générosité, a été appliquée en fait par l'Administration, ainsi que par les juridictions spéciales de dommages.

1. Loi du 11 août 1792.

CHAPITRE PREMIER

I. — Logement. Cantonnement. Occupation.

L'article 2 § 2, déclare qu'il faut comprendre comme dommages de guerre le logement et cantonnement des troupes ennemies.

L'attribution d'une indemnité pour logement ou cantonnement de troupes ne constitue pas une innovation de la loi du 17 avril 1919.

La loi du 3 juillet 1877, art. 18, prévoyait un règlement d'administration publique pour déterminer le prix des journées de logement ou de cantonnement des hommes ou des animaux.

L'article 33 du décret du 2 août 1877 modifié par le décret du 23 novembre 1886, fixait ainsi qu'il suit le taux des indemnités.

1^o LOGEMENT.

Par lit d'officier et par nuit.....	11 fr.
Par lit de sous-officier ou de soldat et par nuit.	0 fr. 20
Par place de cheval ou de mulet et par nuit...	0 fr. 05

2^o CANTONNEMENT.

Par homme et par nuit.....	0 fr. 05
Par cheval ou mulet : le fumier.	

Aux termes de la circulaire ministérielle du 24 juillet 1919 pour apprécier le dommage occasionné par le logement de troupes ennemies, les Commissions avaient « à

« s'inspirer, indépendamment des éléments de fait qui
« seraient portés à leur connaissance et en l'absence de tout
« autre élément d'évaluation, des tarifs édictés pour le
« cantonnement des troupes françaises ».

On voit ainsi l'assimilation qui était faite entre le logement des troupes françaises venant de temps à autre au cours d'une manœuvre passer quelques jours au milieu de populations pour qui leur venue constituait une joie et l'occupation à peu près continuelle pendant quatre années de troupes ennemies justement renommées par leurs exigences, et bien souvent par leur brutalité.

L'habitant d'une maison modeste qui logeait pendant une année un sous-officier et deux soldats allemands se voyait attribuer à titre de réparation 219 francs, représentant 365 journées à 0 fr. 60 (3 hommes à 0 fr. 20) et encore si la Commission prétendait compter les hommes au tarif de cantonnement l'indemnité pour *une année* s'élevait au chiffre dérisoire de 109 fr. 50.

On croit rêver à l'énoncé des sommes qui représentent le prix auquel une loi dite d'intégrale réparation évaluait le logement des troupes ennemies :

0 fr. 20 par lit, et encore pour ce prix fallait-il fournir les draps, le linge, le blanchissage, le chauffage, l'éclairage, l'eau, et même les bains lorsque la maison occupée comportait une installation de ce genre.

Il peut paraître difficilement croyable que pour des indemnités aussi ridiculement réduites, l'habitant des pays envahis ait été tenu de fournir aux soldats ennemis des objets aussi coûteux, alors que le réapprovisionnement était impossible, et des services aussi fréquents et aussi continus.

Et c'est pourtant ce que la jurisprudence des Commissions a admis généralement, la résistance de ces organismes aux prétentions de l'Administration active s'étant trouvée rapidement paralysée par les décisions des Tribunaux de

Dommages auprès desquels la théorie administrative avait prévalu.

Dès le 24 juillet 1919, une circulaire paraissait qui, sous prétexte d'interpréter les mots « logement et cantonnement » restreignait singulièrement la possibilité d'obtenir une indemnité et même indiquait que pour le logement seul, abstraction faite des fournitures, il n'y avait pas vocation à indemnité :

« Le législateur semble avoir voulu marquer par les termes employés, son intention d'indemniser l'occupation et le cantonnement, non pas en raison de la simple privation de jouissance qu'ils entraînent pour le titulaire du droit d'habitation, mais plutôt au titre de menues fournitures qu'implique nécessairement l'occupation pour celui qui la subit, ainsi que de multiples détériorations peu apparentes et difficilement appréciables qui peuvent en résulter (1) » ; et en réponse à une question écrite, le Ministre des Régions Libérées à la date du 6 juillet 1920, précise :

« C'est aux juridictions instituées par la loi qu'il appartient d'apprécier si, en fait, ces conditions sont réunies et d'examiner notamment si l'absence du titulaire du droit d'habitation pendant l'occupation n'est pas de nature à écarter l'application de l'article 2 § 2, 1^o de la loi précitée. »

On voit dès lors aisément quelles restrictions ont été apportées par le Ministre à l'attribution d'une indemnité pour logement.

Suivant la thèse ministérielle, la simple privation de jouissance n'est pas indemnisable. En propres termes cela veut dire : le fait de loger des troupes ennemies et d'être ainsi privé de la jouissance de la plus grande partie ou même de la totalité de son immeuble, n'ouvre pas par cela même droit à réparation, mais ce que l'Etat entend indemniser, ce sont les menues fournitures et prestations qui incombent tout

1. Circulaire Régions libérées 24 juillet 1919 B. D. N. 1^{re} partie, n^o 32, 1919-1920, page 186.

naturellement à la personne dont on occupe l'habitation.

Par une voie détournée, le Ministre est arrivé à faire dire à l'article 2, § 2, 1^o, exactement le contraire de ce qui est inscrit dans la loi du 17 avril 1919.

Aux termes de celle-ci, le logement et le cantonnement devaient être considérés comme des prélèvements en nature et indemnisés comme tels.

Les instructions ministérielles, ont abouti à ce résultat assurément étrange, mais en tout cas expressément recherché, que pour le logement de troupes ennemies considéré en lui-même et abstraction faite de toute prestation ou fourniture, il n'y avait lieu à *aucune allocation d'indemnité*.

Logements vacants. — Les agents administratifs ont naturellement fait l'effort pour imposer aux Commissions cette manière de voir, dont la conséquence directe était le refus de toute indemnité pour l'occupation des immeubles qui se trouvaient vacants lors de la prise de possession par l'ennemi.

Le *Journal officiel* du 17 mars 1921 donne le texte d'une solution administrative qui indique à merveille ce qu'était l'état d'esprit de l'Administration Centrale.

La loi du 17 avril 1919 n'ayant prévu que la réparation des dommages directs causés par les faits de guerre à l'exclusion de tous dommages indirects, l'Administration estime, sous réserve de la jurisprudence à intervenir, que l'indemnité pour l'occupation des immeubles privés par les troupes ennemies, n'est due qu'au profit, soit du propriétaire, soit du locataire qui *habitaient eux-mêmes* les locaux dont l'ennemi a pris possession et ce, pendant la durée effective de cette occupation et le cas échéant, pour la portion seulement de l'immeuble où l'ennemi s'est installé. Cette indemnité ne serait pas due, au contraire, aux propriétaires de locaux vacants de tout occupant à la veille de la guerre, le préjudice résultant du logement ou du cantonnement de l'ennemi qui a consisté dans l'impossibilité pour le proprié-

taire de pouvoir disposer de l'immeuble, et d'en tirer un loyer, présentant tous les caractères d'un dommage indirect. Mais l'administration n'a jamais soutenu que l'indemnité ne serait due que si les sinistrés sont restés en pays envahis et ont cohabité avec l'ennemi. Elle estime que cette allocation peut être accordée aux propriétaires et locataires qui ont dû fuir leur demeure habituelle par suite de l'invasion, pendant la durée où leur habitation a été occupée, de même qu'aux sinistrés restés ou expulsés de leur logement.

Appelé à se prononcer sur les droits à indemnité pour logement d'un locataire qui avait quitté la ville avant l'occupation par l'ennemi, le Tribunal des Dommages de Guerre de Douai, à la date du 23 juillet 1920 se prononçait pour la négative :

« Attendu qu'il résulte des documents produits au Tribunal et des déclarations faites à l'audience du 25 juin 1920, par la dame Vve C..., qu'elle a quitté Douai avant l'occupation de cette ville par l'ennemi et qu'elle n'a pas par suite habité pendant la guerre la maison de la rue de Brebières, n° 1 où plusieurs officiers allemands ont logé d'octobre 1914 à la libération de la ville.

« Attendu d'autre part que la Commission arbitrale des loyers a exonéré Mme Vve C... du paiement de ses loyers du 1^{er} décembre 1914 au 31 décembre 1918,

« Attendu qu'en considérant comme dommages de guerre donnant droit à indemnité « les prélèvements effectués sous toutes formes, même sous la forme d'occupation de logement et de cantonnement » le législateur a voulu marquer son intention d'indemniser l'occupation et le cantonnement tant en raison de la privation de jouissance qu'ils entraînent pour le titulaire du droit d'habitation qu'à raison des menues fournitures et des détériorations qu'implique l'occupation par des soldats ennemis,

« Attendu que l'allocation d'une indemnité à la deman-

deresse constituerait pour elle un enrichissement sans cause et non la préparation d'un préjudice,

« Qu'il n'échet pas d'examiner si la propriétaire peut prétendre à une indemnité, le Tribunal n'étant point saisi d'une demande de sa part. »

Le fait ci-dessus rapporté était assurément très favorable à l'Administration, puisque la dame Vve C... avait été exonérée de la totalité du paiement de ses loyers, et que, d'autre part, elle eût été inhabile à poursuivre la réparation des détériorations multiples et peu apparentes occasionnées par l'occupation des soldats ennemis puisqu'elle n'était pas propriétaire de l'immeuble.

On ne peut toutefois s'empêcher d'observer que c'est peut-être abusivement que l'exonération [de loyer avait été totale, puisque la dame C... ayant retrouvé une partie des biens meubles laissés par elle, dans cette maison, il est évident que malgré son départ, la maison objet de la décision avait présenté pour elle une valeur d'utilisation certaine, bien que notablement réduite.

Peut être la décision du Tribunal eût-elle été toute autre si la dame C... avait été condamnée à payer, ne fût-ce que la fraction minime de son loyer qui eût été arbitrée comme correspondant au coût de la location d'un garde-meubles.

Mais même en se plaçant dans l'hypothèse d'une exonération totale, il semble que l'application pure et simple de l'article 2, § 2, 1^o, et même la théorie administrative, aient été de nature à faire attribuer une indemnité au titre de logement ou de cantonnement au locataire même exonéré intégralement du paiement de ses loyers, toutes les fois que l'immeuble occupé se trouvait garni de meubles lui appartenant et qu'en conséquence il avait effectué des fournitures ou prestations.

Ce jugement de Douai du 23 juillet 1920 ayant inclus dans ses motifs que le locataire avait quitté la ville avant l'occupation par l'ennemi, l'Administration édifia immédiatement

une théorie, ayant pour but de faire refuser toute indemnité de logement lorsqu'il n'y avait pas eu cohabitation avec l'armée ennemie.

La 2^e Commission cantonale d'Haubourdin à la date du 27 janvier 1921 refusait toute indemnité pour logement de troupes à un locataire ayant laissé sa maison fermée, bien qu'elle ait été occupée pendant toute la durée de la guerre par deux officiers et leurs ordonnances ainsi que par l'installation d'un mess.

« Attendu que V. n'a subi aucune privation de jouissance, son habitation ayant été abandonnée par lui bien avant l'arrivée des Allemands ;

Que nul ne peut se prévaloir de la loi du 17 avril 1919 pour prétendre à une indemnité pour dommages de guerre, s'il ne justifie pas d'un dommage certain, matériel et direct.

Que l'occupation de la maison de M. V... ne lui a causé aucun préjudice qui n'ait été réparé dans une autre catégorie ;

Que vainement il invoquerait que, devant la Commission arbitrale, son propriétaire ne l'a tenu quitte de loyers de guerre que moyennant paiement de 10 % du montant de ces loyers ;

Que même le remboursement de cette somme transactionnelle ne pourrait être demandé par application de la loi du 17 avril 1919, sous le paragraphe 2, de la 1^{re} catégorie. »

On voit nettement la différence entre le jugement du tribunal de Douai du 23 juillet 1920 qui pour se refuser à toute indemnité invoquait ce fait que la demanderesse n'ayant payé aucun loyer cette indemnité serait pour cela un enrichissement sans cause, et la décision de la Commission Cantonale d'Haubourdin qui refuse une indemnité à un locataire ayant quitté l'immeuble, mais ayant tout de même payé un loyer.

La prétention administrative s'affirme d'une manière fort

claire : quand il n'y a pas de cohabitation avec l'ennemi, il n'y a pas lieu à indemnité.

Telle était la jurisprudence que les agents administratifs dûment stylés s'efforçaient d'imposer aux organismes d'évaluation.

Les réclamations de sinistrés se firent très vives sur ce point, et à diverses reprises des parlementaires intervinrent en leur faveur.

L'un d'eux précisait ainsi qu'il suit les griefs des sinistrés :

« Certaines Commissions cantonales considérant que les frais de logement et d'occupation par les troupes ennemies ne sont dues aux sinistrés qu'autant que ceux-ci étaient restés en pays envahi et cohabitaient avec l'ennemi dans leur demeure habituelle, tout en réservant le droit des intéressés à se pourvoir contre les décisions de cette nature, n'y aurait-il pas lieu, par des instructions appropriées, de rappeler aux agents administratifs que la distinction ainsi établie n'a aucune raison d'être, étant donné que *les frais d'occupation et de logement sont dus pour les troupes françaises et alliées, par le seul fait de leur installation dans les locaux des particuliers, présents ou absents*, et qu'on ne saurait comprendre qu'il en soit autrement lorsqu'il s'agit des troupes ennemies ; que d'autre part, il résulterait de cette interprétation restrictive, que les sinistrés, même restés en pays envahis, n'auraient droit à indemnité que pour les locaux faisant partie de leur habitation ou dépendant directement de celle-ci ? »

La réponse figurant au *Journal officiel* du 17 mars 1921 est que pour l'Administration, l'indemnité pour occupation des immeubles privés par les troupes ennemies n'est due qu'au profit, soit du propriétaire, soit du locataire habitant eux-mêmes les locaux occupés, et ce, pendant la durée effective de cette occupation, et pour la partie seulement de l'immeuble effectivement occupée.

Au contraire cette indemnité ne « serait pas due aux pro-

priétaires de locaux vacants de tout occupant à la veille de la guerre ».

Comme on le voit, le propriétaire d'immeubles vacants occupés par les troupes ennemies, de par la volonté clairement manifestée de l'Administration, se trouve être moins bien traité que le propriétaire résidant en France non envahi dont les immeubles ont servi à loger des troupes françaises.

Logements abandonnés pour cause de guerre. — Sur le point de savoir si les habitants des pays envahis qui avaient fui devant l'ennemi pouvaient ou non prétendre à une indemnité pour logement ou cantonnement, la position prise par l'Administration n'a jamais semblé nette.

Dans cette même réponse figurant au *Journal officiel* du 17 mars 1921 le Ministre des Régions Libérées déclare : « l'administration n'a jamais fait soutenir que l'indemnité ne serait due que si les sinistrés sont restés en pays envahi et ont cohabité avec l'ennemi. Elle estime que cette allocation *peut* être accordée aux propriétaires ou locataires qui ont dû fuir leur demeure habituelle par suite de l'invasion, pendant la durée où leur habitation a été occupée, de même qu'aux sinistrés restés en pays envahi que l'ennemi a évacués ou expulsés de leur logement ».

Que l'Administration n'ait jamais fait soutenir que l'indemnité ne puisse être attribuée qu'aux seuls sinistrés ayant cohabité avec l'ennemi, on est bien forcé d'en douter et d'autant mieux que la même réponse se termine par une référence à la circulaire du 24 juillet 1919, qui disait expressément le contraire :

« Les instructions de principe relatives aux dommages de cette nature sont contenues dans la circulaire du 24 juillet 1919 (2^e partie, § 1^{er}), sur la constatation d'évaluation des dommages de guerre. »

Or, le principe posé dans la circulaire visée est que le législateur paraît avoir voulu indemniser l'occupation et le

cantonnement, plutôt au titre des menues fournitures et des multiples détériorations peu apparentes.

Pour donner un semblant de satisfaction aux sinistrés et faire taire leurs représentants qualifiés, l'Administration des Régions Libérées prend soin de proclamer qu'elle ne nie pas que l'indemnité puisse être due aux propriétaires ou locataires chassés de chez eux par l'invasion, mais en même temps par un rappel aux principes, elle reprend immédiatement ce qu'elle vient d'accorder, allant même beaucoup plus loin, puisque à s'en tenir aux termes de la circulaire du 24 juillet 1919, il n'y aurait aucune indemnité, même pour le sinistré ayant cohabité avec l'ennemi, toutes les fois qu'il n'y aurait ni prestation, ni fourniture, ni détérioration.

Les réclamations des sinistrés et de leurs associations se renouvelèrent, comme bien on pense. M. René Lefebvre, alors député du Nord, s'employa à faire préciser si oui ou non la cohabitation avec l'ennemi était la condition nécessaire d'une indemnité de logement.

A nouveau il posait la question au Ministre en des termes, cette fois, parfaitement clairs et ne faisant place à aucune échappatoire.

Demande :

« L'occupation par l'ennemi d'un immeuble abandonné par ses habitants justifie-t-elle une demande d'indemnité au titre de cantonnement, ou bien, pour avoir droit à cette indemnité, est-il nécessaire que le propriétaire ait été obligé de cohabiter avec l'ennemi ? »

Le Ministère des Régions Libérées a fait la réponse suivante :

« Pour prétendre à une indemnité d'occupation du fait de l'ennemi, il n'est pas indispensable que le titulaire du droit d'habitation (propriétaire, s'il habitait son immeuble, ou locataire, à qui l'immeuble avait été loué) ait été obligé de cohabiter avec l'ennemi. Son droit subsiste si, sous la menace de l'ennemi, en raison de sa mobilisation ou de toute autre

cause, le propriétaire ou le locataire a, ainsi que sa famille, abandonné la maison (1). »

Il semblait qu'après cette réponse toute discussion dût être close sur la prétendue nécessité de la cohabitation, mais il y a lieu de supposer que les directives ministérielles en matière de dommages de guerre ne s'imposaient aux Agents de l'Administration qu'au cas seulement où elles étaient restrictives des droits des sinistrés.

Lorsqu'au contraire, comme en l'espèce, elles leur accordaient une relative satisfaction, il semble qu'il était parfaitement loisible aux délégués du Préfet de n'en tenir aucun compte. C'est ce qui ressort clairement d'une décision de la 1^{re} Commission Cantonale de Denain en date du 10 août 1921.

Il s'agissait une fois de plus de savoir s'il ne pouvait être accordé d'indemnité que sous condition de cohabitation avec l'ennemi.

L'Agent Administratif soutenait la nécessité de la cohabitation :

« Le délégué du Préfet fait observer que le Sinistré était mobilisé et sa femme partie en France libre, que l'occupation de leur maison pendant leur absence ne les a gênés en rien ; que l'indemnité de logement ne peut être accordée qu'en raison des menues fournitures faites aux troupes occupantes. »

A cette argumentation la décision de la Commission fait observer : « Qu'une seule interprétation de la loi est, en effet, possible, l'intention manifeste du législateur ayant été d'ouvrir le droit à indemnité, sans aucune condition ni restriction, pour toute occupation d'un immeuble quelconque par les troupes ennemies ;

Que d'ailleurs cette interprétation ne saurait être faussée sans établir une inégalité flagrante entre citoyens d'une

1. Solution administrative, *J. Off.*, 15 mai 1921, page 2.300. B.D.N. 2^e partie, n° 388, 1920-21, p. 779.

même nation, inégalité que le législateur n'a certainement pas voulu créer.

Qu'en effet, en France non envahie, l'autorité militaire française a payé des indemnités, non seulement pour l'occupation de maisons meublées et non habitées, mais encore pour des immeubles non meublés et même non habités avant guerre ».

Cette décision très longuement et très judicieusement motivée, rappelle encore qu'une circulaire ministérielle en date du 29 février 1916 a prévu des indemnités pour l'occupation par des troupes françaises d'immeubles non-habités dans lesquels il n'y aurait pas communauté de vie de l'occupant avec l'habitant.

La même décision souligne fort habilement que la loi du 17 avril 1919 est plus complète que la loi de juillet 1877 puisqu'elle a prévu comme génératrice d'indemnité la simple occupation d'immeubles et non point seulement le logement et le cantonnement.

Qu'on ne peut admettre qu'une situation défavorable par rapport à celle de la France non envahie fût créée à l'habitant de la France envahie qui n'a pas cohabité avec l'ennemi habitant son immeuble.

Les motifs de cette décision qui auraient mérité de faire jurisprudence, se trouvent résumés dans le considérant suivant :

« Attendu que l'équité ainsi que l'interprétation de la loi d'après l'intention du législateur oblige à décider que le propriétaire ou locataire d'une maison occupée par l'ennemi a droit à une indemnité pour cette occupation (1). »

On ne saurait mieux dire, toutefois ce n'est pas sans de multiples entraves et restrictions que les sinistrés tenaces et n'ayant pas peur d'épuiser les divers degrés de juridiction sont parvenus à faire admettre le principe d'une indemnité,

1. Décision de la 1^{re} Commission Cantonale de Denain, 10 août 1921. B. D. N., 1921-1922, 1^{re} partie, n° 442, p. 155.

et encore combien réduite, lorsqu'il n'y avait pas eu de cohabitation avec l'ennemi.

Le 19 mai 1924 une décision de la Commission supérieure intervenait réformant la thèse administrative.

« C'est à tort que, contrairement aux dispositions de l'article 2 § 2, 1^o de la loi du 17 avril 1919, un tribunal a dénié à un sinistré tout droit à indemnité pour l'occupation d'un immeuble dont il était locataire, mais dans lequel il n'était pas présent, alors qu'il n'est pas contesté que les troupes ennemies l'avaient occupé pendant un laps de temps déterminé (1) »

Dans l'affaire Didion, la Commission supérieure rappelle une fois de plus que l'indemnité due à raison de l'occupation par l'ennemi, d'une maison d'habitation, doit être fixée sans qu'il soit tenu compte du fait que le locataire aurait volontairement abandonné l'immeuble et n'aurait pas cohabité avec l'occupant.

« Aux termes de l'article 2 § 2 de la loi du 17 avril 1919, les prélèvements en nature opérés, même sous forme d'occupation, de logement ou de cantonnement ouvrant droit à réparation sans qu'aucune condition, ni réserves, soient spécifiées, un tribunal, en se basant sur cette circonstance que le sinistré avait abandonné volontairement son immeuble, pour fixer le montant de l'indemnité due pour l'entrave apportée au libre exercice du droit d'habitation d'une personne laissée sur les lieux afin d'assurer la surveillance de l'immeuble, a limité arbitrairement le droit à réparation, et a fait une fausse interprétation de la disposition légale susvisée (2). »

On ne saurait évidemment trop regretter que malgré l'intention formelle du législateur et les instructions ministé-

1. Commission Supérieure. Décision du 19 mai 1924 (aff. Richard). B. R. L., n^o 18, 2 mai 1925, page 164.

2. Commission supérieure. Décision du 30 juin 1924 (aff. Didion). B. R. L., n^o 22, 30 mai 1925, page 196.

rielles ayant semblé donner raison au moins en partie aux demandes des sinistrés, ceux-ci se soient vu refuser généralement pour les immeubles bâtis toute indemnité d'occupation lorsqu'ils n'avaient pas cohabité avec l'ennemi, et que pour faire reconnaître leurs droits, ils se soient vus dans l'obligation de déférer les décisions leur faisant grief à la Commission supérieure des dommages de guerre.

Au surplus, les sommes accordées pour logement étaient tellement réduites dans leur montant que pour la généralité des sinistrés il y avait une inutilité pratique à épuiser divers degrés de juridiction.

Nous avons indiqué comment avec le tarif du 2 août 1877 pour une maison qui avait abrité pendant une année complète un sous-officier et 2 soldats allemands, l'occupant se voyait attribuer 219 francs au tarif logement pour les 3 hommes, ou 109 fr.50 si comme fréquemment les simples soldats se trouvaient comptés au tarif cantonnement.

Indemnité forfaitaire ou valeur locative. — Si fort que cela puisse paraître, un tarif aussi ridiculement réduit devait encore être estimé excessif par une administration plus soucieuse de diminuer le montant global des dommages que des droits d'une population qui avait pourtant assez souffert pour mériter certains égards.

Il n'avait pas échappé à la vigilance de cette administration que beaucoup de sinistrés, surtout dans les villes ou villages peu éloignés du front de combat, avaient logé continuellement pendant les quatre années de guerre, sauf naturellement quelques interruptions de quelques jours chacune, coïncidant avec la relève des troupes, et que d'autre part les occupants ennemis avaient été souvent fort nombreux.

Si l'on suppose une maison dans laquelle avaient habité continuellement 4 officiers ennemis, et 4 sous-officiers ou ordonnances pourvus d'un lit, l'indemnité devait être ainsi établie :

par jour.....	4 fr. 80
soit par année.....	1.752 fr.
et pour 4 ans.....	7.108 fr.

L'exemple ci-dessus a été choisi à dessein, représentant le type d'occupation réalisé dans beaucoup de villes dans des maisons de bourgeois modestes. Dans les maisons plus importantes, dans les vieux hôtels encore si nombreux en province, dans les fermes, villas et châteaux, c'était souvent une véritable invasion, et les propriétaires se trouvaient relégués et campés dans deux ou trois pièces les plus exiguës et les plus incommodes dont l'ennemi condescendait à leur laisser la disposition.

Certains corps et services comprenant un pourcentage élevé d'officiers ou assimilés : kommandatur, bureau de place, casino, services des étapes, état-major, police aux armées, intendance, service des gaz asphyxiants, celui-ci particulièrement dangereux pour l'occupé, l'indemnité, même calculée sur les bases d'un franc par jour, aurait pu atteindre un total assez élevé ; aussi dès 1919, prit-on soin de réduire l'application du tarif prévu par l'article 33 du décret du 3 août 1877, modifié par le décret du 23 novembre 1886 au cas où l'occupation n'aurait duré que peu de temps. Lorsqu'au contraire l'occupation des locaux s'était poursuivie pendant une assez longue période, il y avait lieu de faire l'application de la circulaire du Ministre de la Guerre en date du 29 février 1916, qui prévoit comme base des indemnités dues, la valeur locative de l'immeuble (Circulaire ministérielle du 24 juillet 1919).

Une autre circulaire précise que les réquisitions ennemies désignées sous la rubrique « occupation, logement, cantonnement » donnent droit à une indemnité correspondant effectivement au dommage causé, et non à une indemnité forfaitaire, calculée en fonction du nombre de journées d'officiers et d'hommes de troupes (1).

1. Cir. Finances, J. O., 11 juin 1919.

Valeur d'utilisation. — Une décision de la Commission supérieure en date du 3 décembre 1923 pose en principe que pour calculer l'indemnité d'occupation due par application de l'article 2, § 2, il doit être tenu compte de la valeur d'utilisation de l'immeuble occupé, et non pas seulement de la valeur locative (1).

L'administration s'était toujours efforcée de faire adopter cette base d'estimation, la valeur d'utilisation pendant la guerre d'un immeuble situé en pays envahi étant toujours notablement inférieure à la valeur locative telle que celle-ci existait en 1914.

A maintes reprises les délégués du Préfet ont fait remarquer que la valeur locative se trouvait réduite pendant la guerre; les habitants des régions envahies ayant fui en grand nombre devant l'ennemi, et que la demande de maisons étant moindre, celles qui devenaient libres au cours de l'occupation n'avaient trouvé preneurs qu'à des taux excessivement réduits.

Ainsi le fait même de l'invasion servait d'argument pour faire réduire l'indemnité pour l'occupation et le logement qui avaient été imposés par cette invasion elle-même.

On voit les restrictions apportées successivement par l'Administration.

L'indemnité pour logement donne en principe droit à réparation sur la base du décret du 2 août 1877; mais lorsque l'occupation est tant soit peu prolongée, l'indemnité doit correspondre au dommage effectivement subi.

Primitivement cette indemnité était déterminée par la valeur locative de l'immeuble, c'est-à-dire celle de la matrice foncière diminuée de 25 %, ce dernier pourcentage représentant la part de l'amortissement qu'un propriétaire comprend dans le prix du loyer.

A la valeur locative on substitue rapidement dans une

1. Commission supérieure, décision du 3 décembre 1923 (d. Vve Journal). B. R. L., n° 48, 13 décembre 1924, p. 402.

pensée de restriction, la valeur d'utilisation de l'immeuble, c'est-à-dire cette même valeur locative affectée d'un coefficient de diminution correspondant théoriquement à la diminution des loyers pendant la guerre en pays occupé, et encore l'indemnité n'est-elle due que lorsqu'on a habité soi-même avec l'ennemi.

De plus la théorie de la valeur d'utilisation devait amener tout naturellement à une nouvelle amputation de la créance des Sinistrés.

En combinant cette idée avec le principe d'une réparation mesurée aux dommages effectivement subis, les Commissions arrivaient rapidement à ce résultat que, du montant de l'indemnité basée sur la valeur locative ou sur la valeur d'utilisation, il y avait lieu de déduire une somme correspondant à la valeur d'utilisation des locaux dont le Sinistré avait gardé pour lui ou sa famille la disposition :

Un exemple fera mieux saisir la portée de cette manière de faire et l'énorme diminution de la créance d'indemnité qui en est résultée pour tous les sinistrés.

Soit une maison d'ouvriers évaluée à la matrice foncière 300 francs par an.

Valeur locative 300 — 25 % = 225 francs.

Valeur d'utilisation . . . 225 — 25 % = 174 fr. 75.

A supposer que la Commission estimât que les habitants aient eu la jouissance de la moitié de leur immeuble, l'indemnité allouée pour une année complète d'occupation résortait à :

$\frac{174 \text{ fr. } 75}{2}$ soit 87 fr. 37, quatre-vingt-sept francs trente-sept

centimes pour 12 mois d'occupation par l'ennemi.

Occupation intermittente. — Ces bases d'indemnité ont encore paru trop larges, et grâce à la théorie de l'occupation intermittente, il fut encore facile de réduire cette sorte de créance.

Le *Journal officiel* du 5 janvier 1921 donnait pour le cas d'occupation d'une usine les directives suivantes :

« Dans le cas d'occupation intermittente et d'utilisation du matériel d'un industriel par les Allemands, cet industriel peut avoir droit à indemnité au prorâta de la durée des différentes périodes d'occupation ».

L'indemnité pour locaux d'habitation fut aussi calculée *prorata temporis*.

C'était au Sinistré à préciser et à établir pendant quelle période de temps il avait effectivement eu à subir l'occupation ennemie. Dans un grand nombre de localités peu distantes du front, il n'était pas discutable que pour la généralité l'occupation avait duré d'octobre 1914 à octobre 1918. En ce cas, certaines commissions se refusaient à compter quatre années complètes, prétextant qu'entre le départ d'un corps de troupe et l'arrivée du corps de remplacement, il s'écoulait forcément quelques jours et que l'occupation ne dépassait jamais 40 mois.

Dans l'exemple cité plus haut la jurisprudence de ces Commissions aboutissait au chiffre suivant pour 4 ans d'occupation :

$$\frac{87,575 \times 4 \times 40}{48} = 283 \text{ fr. } 58$$

ce qui donne par an : 70 fr. 89.

En fait les occupants de maisons modestes se sont vus fréquemment allouer des indemnités variant de 240 à 300 francs pour 4 années d'occupation par l'ennemi.

On voit qu'ils n'ont pas été gâtés et que la cohabitation avec un ennemi détesté et vexateur, était vraiment loin de constituer une affaire.

Occupation des usines. — Les indemnités pour occupation des usines se trouvaient régies par le même principe.

Lorsqu'il s'agit d'une occupation prolongée, l'indemnité ne doit dépasser en aucun cas la valeur locative du local nu

telle qu'elle était établie en 1914 pour le calcul de la contribution foncière des propriétés bâties (1).

« L'indemnité calculée sur cette base comprend nécessairement les multiples détériorations peu apparentes et difficilement appréciables qui peuvent résulter de cette occupation et qui correspondent en fait aux réparations nécessitées par l'usure normale des lieux par l'occupant, ainsi que les menues fournitures auxquelles le cantonnement a pu donner lieu ».

« En tout état de cause, cette indemnité ne peut être envisagée que pour la partie des immeubles bâtis effectivement occupée (et non des immeubles non bâtis) et n'est due que pour la durée réelle de cette occupation » (2).

C'est l'idée de la valeur d'utilisation qui apparaît ici une fois de plus si l'on suppose que l'ennemi a occupé seulement une partie de l'immeuble, l'indemnité à allouer sera réduite au prorata de la partie occupée, sans qu'il y ait lieu d'envisager si l'occupation de cette partie de l'usine a rendu l'exploitation impossible et contraint à l'interruption du travail.

D'autre part, aucune indemnité n'est due pour l'utilisation par l'ennemi de l'outillage.

En ce qui concerne les immeubles par destination (matériel et outillage) il ne peut être question d'une indemnité d'occupation, mais seulement d'une indemnité pour destruction ou détérioration par suite d'un fait direct de la guerre. La détérioration peut d'ailleurs consister en dehors de toute dégradation, dans l'usure des machines que l'ennemi aura utilisées (3).

Le refus d'indemnité pour l'occupation des machines et du matériel, est tellement strict que dans le cas d'une usine dont l'appréciation de la valeur locative a été établie en y

1. D. G. S. A., 4 mai 1921.

2. D. G. S. A., 4 mai 1921.

3. D. G. S. A., 3 juin 1921.

comprenant celle des machines qui y sont attachées à perpétuelle demeure il y a lieu de déduire de la valeur locative globale un abattement correspondant à la valeur locative des machines (1).

OCCUPATION D'IMMEUBLES NON BATIS.

Les indemnités pour occupation de terrain non bâtis ont été plus rarement encore accordées ; leur refus a été tellement général, et ce dès les premiers jours du fonctionnement des Commissions, que les Sinistrés qui sont arrivés à l'obtenir par un concours de circonstances extraordinaires sont si peu nombreux qu'on peut vraiment, sans exagération, les comparer aux heureux gagnants d'une loterie.

Pourtant les dispositions législatives étaient fort claires :

Article 2, § 2. — Sont considérés comme dommages résultant des faits de la guerre, notamment :

1^o Toutes les réquisitions opérées par les autorités ou troupes ennemies, les prélèvements en nature effectués sur toutes formes ou dénominations, même sous la forme d'occupation de logement ou de cantonnement.

Et paragraphe 3 sont compris dans les dommages visés au paragraphe précédent, ceux causés par les armées françaises ou alliées, ... soit en raison des besoins de l'occupation, en particulier, de la réquisition, du logement et du cantonnement.

Des dispositions sus rappelées, il ressort, à n'en pas douter, que le simple fait de l'occupation, même de terrains non bâtis, devait être générateur de droit à indemnité.

L'Administration s'est pourtant toujours refusée à appliquer des dispositions si claires, prétendant que l'occupation de terrains non bâtis, constitue par elle-même une simple privation de jouissance et ne saurait, en conséquence, ouvrir droit à indemnité.

Le Tribunal des Dommages de Guerre de Douai, à l'audience du 26 octobre 1921 rendait un jugement aux termes duquel le principe d'une indemnité pour occupation se trouvait judicieusement rappelé.

« Attendu au fond, que la sinistrée réclame une indemnité de 326 fr. 70. pour privation de jouissance afférente à ses terrains occupés par l'ennemi à partir de l'année 1916, sur réquisition sans bon.

Attendu qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 17 avril 1919, les dommages ouvrant droit à réparation doivent être certains, matériels et directs ;

Que la perte des fermages, simple privation de jouissance, ne constitue qu'un dommage indirect, non envisagé par la loi de 1919 ;

Mais attendu qu'il est justifié que les terrains appartenant à la dame Henniquan ont été effectivement occupés et cultivés par les Allemands à partir de l'année 1916.

Que la loi du 17 avril 1919 considère comme dommages de guerre toutes réquisitions opérées par les autorités ennemies sous forme d'occupation. »

« Qu'il convient de tenir compte tant de la détérioration apportée au sol que de l'importance des dépenses nécessitées pour la remise de la propriété dans son état de productivité antérieur ;

Qu'en fixant à 230 francs l'indemnité d'occupation due à la dame Henniquan, le Tribunal fera une juste et équitable appréciation des droits des parties ». (1)

Le jugement ci dessus, après avoir comme on le voit, rappelé très heureusement le principe que le fait même de l'occupation doit être considéré comme dommage de guerre a, dans le but évident qu'on ne puisse lui faire grief d'accorder une indemnité pour privation de jouissance, fait masse des dommages dus, tant pour la détériora-

tion du sol et la remise en état, que pour l'occupation elle-même.

Cette manière de procéder était évidemment excellente pour le Sinistré en cause, puisqu'en l'espèce, elle rendait tout recours de l'administration pratiquement impossible à son encontre, mais elle permit aux services de la Reconstitution de prétendre que de même que pour les immeubles bâtis, l'indemnité se justifie, non point tant par la privation de jouissance qu'entraîne l'occupation, que par les détériorations peu apparentes et difficilement appréciables qui peuvent en résulter (1).

Dès les premières affaires qui lui furent déférées, la Commission supérieure des Dommages de la Guerre ne se montre pas favorable à l'allocation d'une indemnité pour occupation de terrains.

Une décision du 17 décembre 1921 précise que :

N'ouvre pas droit à réparation la simple privation de jouissance résultant, abstraction faite de tout dommage, de l'occupation d'une parcelle de terrain par l'armée française, alors surtout que le dit terrain était affermé à un tiers et que le requérant ne pouvait, par suite invoquer une privation quelconque (2).

Dans cet arrêt le point de savoir si l'occupation peut créer une indemnité n'est pas expressément résolu ; en effet pour refuser l'indemnité, il se fonde non pas sur le fait, qu'il y avait simple privation de jouissance, mais sur ce que cette privation de jouissance, conséquence d'un affermage, ne résultait pas de l'occupation militaire.

On peut se demander ce que la Commission supérieure aurait décidé si le terrain au sujet duquel la demande était présentée n'avait pas été affermé, et si la personne ayant

1. Note du Service de la Reconstitution sous le jugement précité. B. D. N., 1921-1922, 2^e partie, n° 461, p. 307.

2. Commission supérieure. Décision du 17 décembre 1921 (aff. Fèvre) B. R. L., n° 10, 11 mars 1922, p. 81.

effectué la demande d'indemnité avait eu elle-même la jouissance de la parcelle.

La Commission supérieure devait bientôt se prononcer catégoriquement et refuser toute indemnité pour simple occupation de terrain non bâti.

Entre les diverses décisions par elle rendues, il convient de souligner celle du 6 août 1923 dans laquelle le point en litige se trouve nettement posé.

Le Bulletin départemental du Nord la résume ainsi :

« En cas de prise de possession par l'ennemi de terrains non bâtis ayant eu comme conséquence d'apporter un obstacle absolu à toute exploitation de la part du propriétaire, l'affectation donnée par l'ennemi à ces terrains étant exclusive de toute idée de réquisition et ne constituant pas un prélèvement en nature, ne saurait donner droit à une indemnité ; l'éviction subie ne constitue qu'une dépossession momentanée [n'occasionnant qu'une simple privation de jouissance, laquelle ne rentre pas dans les prévisions de la loi organique comme pouvant donner lieu à indemnité » (1).

Par l'effet d'une interprétation aussi restrictive, un préjudice considérable fut causé à l'ensemble des sinistrés titulaires de droit d'occupation de terrains. Des zones entières, dont certaines comprenant le terroir de plusieurs villages, furent soustraites par l'ennemi à leurs occupants naturels et utilisées comme bon lui semblait.

Au cours des années 1917-1918, dans bien des communes, les Allemands s'approprièrent les terres en totalité ou en partie pour les cultiver soit par eux-mêmes, soit par des équipes de travailleurs qu'ils contraignaient à ce genre de travail.

Bien souvent l'autorité ennemie défendait de se rendre dans telle ou telle partie de la commune qu'elle constituait en zone réservée. Dans tous ces cas l'occupation par l'en-

1. Commission supérieure. Décision du 6 août 1923 (affaire Sistel). B. R. L., n° 36, 20 septembre 1924, p. 297.

nemi n'était pas niable et aucune indemnité ne devait être allouée aux sinistrés. Ici encore, les malheureux habitants des régions envahies étaient infiniment moins bien traités que les Français de l'intérieur, puisque pour ceux-ci l'occupation de terrains, comme d'ailleurs d'immeubles ou d'usines, ne se faisait qu'en vertu d'une convention avec l'Intendance militaire, grâce à laquelle ils se trouvaient indemnisés, et d'une manière fort large, si on compare les indemnités qui leur furent accordées avec celles que les envahis obtinrent dans les cas où l'occupation se trouvait assortie des conditions de fait en permettant l'octroi.

II. — Impôts, contributions et amendes.

A. — IMPOTS FRANÇAIS PERÇUS PAR LES ALLEMANDS

Dans certains départements envahis, l'autorité allemande a perçu les impôts directs établis par l'Etat français.

Elle se faisait généralement présenter par les redevables les quittances des impôts de 1914 et exigeait le paiement toutes les fois que le contribuable ne pouvait justifier d'un paiement antérieur.

Pour les années 1915 et suivantes, le recouvrement des impôts lorsqu'ils ont été réclamés, s'est effectué d'après le rôle de 1914 : d'autres fois l'ennemi dressait des rôles plus ou moins fantaisistes en se servant des matrices tombées en sa possession.

Des impôts ont pu être payés deux fois : d'abord dans le premier semestre de 1914 par le redevable lui-même, une deuxième fois au même titre de l'année 1914 par le préposé du redevable, lorsque celui-ci, réfugié en France libre ou militarisé, avait négligé de confier sa quittance à la personne à qui il avait laissé la garde de sa maison.

L'Administration s'est toujours refusée à admettre que les impôts français payés à l'ennemi puissent ouvrir droit à indemnité.

« Le paiement des contributions ne saurait être considéré comme un dommage de guerre. Les impôts visés par l'article 2 § 2, 1^o de la loi du 17 avril 1919, sont, en effet ceux qui ont été établis par l'ennemi et non pas ceux qui étaient dus au Gouvernement français et qui ont pu être perçus par les Allemands dans les conditions fixées par les conventions internationales » (1).

Que ce point de vue s'imposât pour les contributions afférentes aux sept premiers douzièmes de l'année 1914, nul ne le contestera.

L'autorité allemande poursuivait le recouvrement d'une créance que possédait le Gouvernement français qui avait joui de toutes les prérogatives de la souveraineté pendant ces sept mois et assumé les services publics ; mais ce qu'il est plus difficile d'admettre, c'est que l'impôt fut véritablement dû pour la fin de l'année 1914 et pour les années postérieures. On se demande dans quels droits l'Etat allemand pouvait se trouver subrogé aux lieu et place de l'Etat français ; celui-ci était sans titre pour percevoir l'impôt pendant cette période, puisqu'il ne possédait plus aucun pouvoir et n'assumait aucune charge.

Ce refus de rembourser aux envahis les impôts français payés par eux aux Allemands a créé une fâcheuse inégalité de traitement entre les habitants des départements occupés et les Français des autres régions.

En France libre, beaucoup d'impôts ont effectivement cessé d'être perçus pendant la guerre ; dans tous les cas les mobilisés en ont été dispensés.

L'habitant de Lille dont la femme a dû payer aux Allemands les impôts établis par l'Etat français, n'a pas pu s'en faire rembourser le montant, alors même que sa qualité de militaire, d'évacué ou de prisonnier civil le dispensait à l'évidence de toute contribution.

1. Circulaire Régions Libérées, 18 octobre 1920.

En aucun cas les impôts français payés aux Allemands n'ont donné lieu à indemnité.

Le Tribunal des Dommages d'Avesnes-sur-Helpe estime que l'Administration des finances considérant le paiement des contributions de l'année 1914 aux mains des Allemands comme définitivement acquis, le montant n'en peut être réclamé au titre des dommages de guerre (1).

Un autre jugement du même Tribunal, refuse toute indemnité :

« Attendu que la somme payée par Constant était afférente aux contributions des années 1915 et 1916, qu'il s'agissait donc d'impôts dus au Gouvernement français, mais perçus par l'ennemi ; qu'à ce titre, ils ne sauraient faire l'objet d'un remboursement à Constant, l'Etat français les considérant comme réglés définitivement sans qu'ils puissent être réclamés à nouveau par l'Administration des Finances que cette somme ne peut donc être allouée (2). »

B. — CONTRIBUTIONS ET AMENDES.

Pour ce qui est des contributions et amendes infligées par l'ennemi, l'Administration avait d'abord admis que le remboursement devait en être effectué aux Sinistrés, qu'elles aient été justifiées ou non.

C'est ce qui ressort nettement de la première circulaire au sujet des contributions ou amendes infligées par l'ennemi :

« Il s'agit de contributions de guerre ou d'amendes, *justifiées, ou non*, imposées par l'ennemi aux particuliers, l'autorité municipale n'ayant pas eu à intervenir ou s'étant bornée, comme c'était assez courant en matière de contributions de guerre, à en répartir la charge entre les habitants.

1. Tribunal des dommages d'Avesnes-sur-Helpe, 16 janvier 1922 (aff. C.). B. D. N. 1921-1922, 2^e partie, n^o 537, p. 572.

2. Tribunal des dommages d'Avesnes-sur-Helpe, 19 juin 1922 (aff. Constant), B. D. N., 1921-1922, 2^e partie, n^o 663, p. 976.

Le montant de la contribution ou de l'amende sera, sur la présentation du titre spécial prévu à l'article 43, § 1^{er}, versé en espèces à l'attributaire, en capital et intérêts à 5 % l'an, à dater du jour où s'est produit le dommage » (1).

L'Administration devait peu après, se départir de cette règle si sage, et s'efforcer d'établir deux catégories parmi les contributions et amendes infligées par l'ennemi : celles qui étaient justifiées, et celles qui ne l'étaient pas.

Une personne s'était proménée après l'heure réglementaire, ou s'était éloignée de son domicile à une distance plus considérable que celle autorisée — par exemple elle avait franchi les limites de l'octroi — elle avait laissé une lampe allumée à une heure non admise, elle avait fermé la porte de son immeuble, alors que les règlements militaires ordonnaient que les portes devaient être ouvertes de jour et de nuit.

L'amende infligée par l'ennemi pour l'une des causes ci-dessus spécifiées, se trouvait classée parmi celles dites légitimement imposées.

Au contraire, l'amende pour non déclaration de cuivre ou de laines était rangée parmi les amendes non légitimes, entre les deux catégories il n'y avait pas de démarcation nette, et il n'y a jamais eu de critérium certain de la distinction à opérer.

Une amende infligée à un enfant de sept ans, qui s'était rendu à l'école malgré la défense de circuler a été trouvée légitime.

Les amendes multiples dont se sont trouvés gratifiés à chaque instant les habitants courageux qui avaient entrepris un commerce d'alimentation, étaient considérées comme légitimement infligées par l'ennemi, et n'ont donné lieu à aucun remboursement.

« Attendu que M. D... qui était au moment de la déclai-

1. Circulaire ministérielle, 19 mai 1920. B. D. N. 1919-1920, 1^{re} partie, n° 90, p. 701.

ration de guerre, débitant de boissons et mineur à Wavrechain-sous-Denain, s'est livré, en pays occupé par l'ennemi, au colportage et à la vente des marchandises diverses ; qu'en se livrant à ces opérations commerciales, interdites par les autorités allemandes, il n'ignorait pas qu'il s'exposait aux peines édictées par celle-ci contre les délinquants, telles que confiscations de marchandises, amendes, qu'il ne saurait, dès lors, prétendre avoir droit légitimement à la réparation d'un dommage indirect résultant d'une opération de commerce clandestin en raison de l'état de guerre ; que c'est donc à bon droit que la Commission Cantonale a décidé qu'il n'y avait pas lieu de l'indemniser au titre de dommages de guerre de la confiscation des marchandises et de l'amende pécuniaire prononcées contre lui le 30 août 1917 » (1).

La taxe que les Allemands ont mise sur les chiens, n'a fait l'objet d'aucun remboursement au titre des dommages de guerre, l'Administration ayant fait juger qu'il dépendait du sinistré d'échapper à la taxe en abattant l'animal (2).

Pour réduire encore la créance possible des Sinistrés, les services du Ministère enjoignirent aux organismes d'évaluation de ne rembourser le montant des contributions et amendes payées à l'ennemi, que sous condition de production par le réclamant du reçu délivré par celui-ci.

C'était là une exigence difficilement justifiable. En effet, fréquemment l'ennemi ne délivrait pas de reçus ou n'en donnait que de fantaisistes : six marks au lieu de six cents ; beaucoup de récépissés avaient été gardés par les mairies dont les archives furent perdues ou brûlées.

L'habitant du Nord évacué en Belgique et qui parfois

1. Tribunal des dommages de Valenciennes, 29 août 1922 (aff. D.). B. D. N., 1922-1923, 2^e partie, n° 722, p. 255.

2. Commission cantonale de Lannoy, 25 septembre 1919 (aff. F. D.). B. D. N., 1919-1920, 2^e partie, n° 35, p. 309 Cf. *infra* sous la rubrique animaux.

n'avait eu que quelques heures pour préparer son départ, n'avait pas toujours eu la possibilité ou la présence d'esprit d'emporter ses reçus.

Les instructions ministérielles ordonnaient impérativement aux agents administratifs de s'opposer à tout remboursement des amendes ou contributions lorsque les reçus délivrés par l'ennemi n'étaient pas produits.

« Il y aurait lieu de rappeler à vos délégués près les Commissions cantonales et les tribunaux de Dommages de guerre les prescriptions des circulaires indiquées ci-dessus et de les prier de conclure formellement au rejet des réclamations formulées à raison des contributions de guerre ou amendes qui n'auraient pas été payées directement par les particuliers à l'autorité ennemie et qui, à ce titre, ne seraient pas appuyées de récépissés délivrés par les Allemands et joints au dossier (1). »

En ce qui concerne les réquisitions de main-d'œuvre qu'il eût été facile d'assimiler aux contributions infligées par l'ennemi, il n'est peut-être pas superflu de rappeler ici qu'elles n'ont jamais donné lieu à réparation au titre de la loi du 17 avril 1919.

Le travail imposé par l'ennemi peut théoriquement donner lieu à une indemnité au titre du paragraphe 8 de l'annexe 1 de la partie VIII du traité de Versailles, mais aucunement au titre de la loi du 17 avril 1919 (2).

C. — FRAIS DE RAPATRIEMENT

S'il est une sorte de dommages qui paraissent devoir donner droit à réparation, c'est bien assurément le montant

1. Lettre collective Régions Libérées, 19 mai 1922. B. D. N., 1921-1922, 1^{re} partie, n° 367, p. 911.

2. Solution administrative. B. D. N. 1919-1920, 2^e partie, n° 54, p. 147 ; B. D. N. 1920-1921, 2^e partie, n° 211, p. 57 ; Tribunal des dommages d'Avesnes, 19 juin 1922. B. D. N., 1920-1922, 2^e partie, n° 663, p. 976.

des sommes versées aux Allemands par les habitants des pays occupés rapatriés au cours de la guerre, comme prix de voyage ou remboursement de frais.

Au cours des quatre années d'occupation, de nombreux habitants des pays envahis sollicitèrent et obtinrent d'être rapatriés en France, après avoir traversé, soit l'Allemagne et la Suisse, soit la Belgique et la Hollande, pour gagner les ports anglais.

D'autres y furent invités par les autorités françaises ou par les services de l'armée allemande, d'autres enfin y furent contraints par l'ennemi désireux de se débarrasser de population gênante et difficile à nourrir.

Vers la fin de l'occupation, en 1918, un certain nombre d'habitants des régions envahies furent conduits en Belgique par les autorités ennemies, où, après un laps de temps plus ou moins long, ils durent verser aux Allemands le prix d'un voyage de retour en France occupée, lequel ne fut d'ailleurs jamais effectué.

C'est au sujet de cette dernière catégorie que le Ministère des Finances eut à donner son avis dès le début de l'application de la loi.

Le Préfet du Nord exposait au Ministère que :

« Dans le courant de l'année 1918, des personnes, originaires du département du Nord, ont été emmenées par l'ennemi en Belgique pour être rapatriées par la suite en France non envahie.

« Après un assez long séjour en territoire belge, ces personnes furent invitées à verser aux Commandantures allemandes, par l'intermédiaire des autorités locales belges, le prix du voyage de retour.

« Le rapatriement n'a pas eu lieu, et les intéressés n'ayant pu rentrer en possession des sommes versées par eux, en sollicitent le remboursement ».

A la question ainsi précisée, le Ministre répondait « que les intéressés ne pourront obtenir le remboursement des

sommes dont il s'agit, qu'en les comprenant dans une indemnité à titre de dommages de guerre par l'intermédiaire de la mairie de leur résidence à la Commission Cantonale d'évaluation (1) ».

L'Administration ne devait pas tarder sur ce chef des réclamations, comme sur beaucoup d'autres, à changer totalement sa manière de voir.

Le paiement des frais de rapatriement ayant eu lieu fréquemment en Belgique, elle fit d'abord soutenir que toutes les fois qu'il en était ainsi, les Commissions d'évaluation devaient se déclarer incompétentes.

Les décisions rendues ont consacré la thèse qu'elle soutenait.

« Attendu que M. L... sous le § IV, réclame une somme de 200 francs pour rapatriement de personnes, qu'il aurait payée à Landen (Belgique) pour être rapatrié en France non occupée ;

Attendu que l'Agent Administratif fait remarquer que la Commission est incompétente et que, d'ailleurs, cette somme ne devait pas être remboursée, puisqu'elle n'a servi qu'à payer des frais de voyage.

Que M. L... déclare que cette somme a bien été versée, comme il l'établit par un certificat annexé.

Décision de la Commission.

En ce qui concerne les points contestés.

Attendu que la somme réclamée a été versée en Belgique ; la Commission se déclare incompétente (2). »

Les Tribunaux de dommages adoptaient la même jurisprudence ; le Tribunal de Lille se base sur ce fait que le rapatriement a été demandé par l'intéressé.

« Attendu que si le fait initial lui-même, à savoir l'évacua-

1. Solution administrative. Dépêche ministérielle (Finances du 28 mars 1919) B. D. N., 2^e partie, p. 145.

2. 2^e Commission de Valenciennes, Nord, 10 novembre 1919 (aff. L.) B. D. N., 1919-1920, 2^e partie, n^o 70, p. 429.

tion forcée et le transfert du sinistré en Belgique, a le caractère incontestable du fait brutal de la guerre, il n'en est pas moins certain que le versement des 57 fr. 50 n'a pas été imposé à l'intéressé ; que c'est ce dernier qui a demandé à être rapatrié et qu'il a librement consenti à payer aux Allemands la somme qu'il réclame à l'heure actuelle.

« Attendu que le versement des 57 fr. 50, librement consenti par l'intéressé aux Allemands, ne remplit pas les conditions exigées par l'article 2, pour donner droit à une indemnité de dommages de guerre.

« Par ces motifs :

« Dit qu'il a été mal statué, en ce qui concerne les frais de rapatriement.

« Déclare qu'il n'y avait pas lieu de les allouer (1) ».

Pour justifier son refus, le Tribunal se base sur ce fait que le rapatriement a été demandé par l'intéressé et non pas imposé par l'ennemi, et en déduit cette conséquence que le paiement ayant été librement effectué, il ne saurait y avoir attribution d'indemnité.

Le raisonnement est au moins curieux. S'il est vrai que le rapatriement, c'est-à-dire le voyage de retour, a pu être sollicité par l'évacué, il est bien certain qu'il n'a précisément été causé que par l'évacuation, et que celle-ci a été ordinairement imposée. On ne peut comprendre que l'autorité allemande, ayant évacué en Belgique des milliers d'habitants de la région du Nord, les frais imposés à ceux-ci par le voyage de retour au pays d'origine n'aient pas été regardés comme dommage de guerre.

1. Tribunal des Dommages de Lille, 9 janvier 1921 (aff. D.) B.D.N., 1921-1922, 2^e partie, n° 430, p. 120.

CHAPITRE II

RÉCOLTES. ENGRAIS. SEMENCES

Les récoltes figurent dans l'énumération que donne l'article 2 § 2, 2^o, des principaux objets dont l'enlèvement ou la destruction ouvre droit à réparation ; d'autre part l'article 13 § 3, 2^o, accorde des frais supplémentaires pour les engrais, semences, récoltes et produits divers nécessaires à la remise en culture, à l'ensemencement des terres et à la nourriture des animaux des exploitations agricoles jusqu'à la prochaine récolte.

Les dommages de cette catégorie, malgré leur importance et la complexité des évaluations, n'ont causé pourtant qu'un pourcentage assez faible de décisions contentieuses, les demandes d'indemnités des cultivateurs ayant généralement reçu leur solution définitive devant les Commissions Cantonales.

La crainte qu'inspire habituellement au paysan l'autorité, le prestige et l'influence dont jouissent les Préfectures dans les milieux ruraux, a eu pour résultat de faire admettre aux paysans des solutions qui ne leur étaient pas toujours avantageuses et d'augmenter très certainement le nombre des conciliations intervenues.

Le rural n'aimait guère à entrer en conflit avec l'Agent Administratif qui lui en imposait par sa qualité et son nom de délégué du Préfet.

Il lui répugnait de faire antichambre et de risquer de voir s'éterniser les débats en réclamant des suppléments d'enquête ou d'expertises, qui pouvaient, certes, amener les

Commissions à rendre une solution plus favorable, mais dont l'effet certain était de retarder la décision à intervenir, et partant le paiement.

Le désir d'aller vite et de ne pas perdre un temps qu'ils estimaient être utilisé plus profitablement dans la remise en état de leurs exploitations, a généralement amené les cultivateurs à se contenter d'indemnités réduites et à accepter des solutions transactionnelles, très avantageuses pour l'Etat.

Par elle-même la loi était claire, et son application n'a soulevé qu'assez peu de difficultés de principe.

Dans l'établissement des demandes d'indemnités, les produits agricoles étaient classés en 2^e catégorie § 3, qui comprenait :

- 1^o Les récoltes qui étaient sur pied au moment où le dommage s'est produit ;
- 2^o Les récoltes en grange ou en meule ;
- 3^o Les engrais, semences et produits non encore employés, et constituant l'approvisionnement de l'exploitation.

PERTE SUBIE.

En vertu d'une disposition exceptionnelle de l'article 13, la perte subie doit toujours se calculer d'après la valeur des produits à l'époque de la maturité de la récolte. Il y a donc lieu de prendre en considération les cours pratiqués dans la région à l'époque où les produits en question ont été récoltés ou auraient pu l'être, s'ils n'avaient été détruits avant la récolte.

En conséquence les justifications devaient porter non seulement sur l'existence des produits, leur qualité et leur quantité, mais aussi sur l'année de culture à laquelle ils appartiennent.

Une notice de l'Office de la reconstitution industrielle, précisait avec raison, que la perte subie se calcule, pour les

récoltes pendantes d'après la valeur qu'elles auraient eue à leur maturité, si elles n'avaient pas été détruites antérieurement, et qu'en conséquence l'évaluation en sera faite en prenant pour base les cours pratiqués dans la région à l'époque où les produits auraient pu être récoltés, si le dommage était survenu avant la récolte.

Enfin l'Administration avait admis sans difficulté, ce qui ressort du reste à l'évidence de l'article 2, § 2, 2^o, que l'indemnité « Perte subie » se calcule sur la totalité du dommage, sans aucune limitation de quantité.

Les Comités techniques de chacun des départements envahis avaient établi des listes très complètes de prix de tous les produits et denrées agricoles. Ceux-ci avaient considérablement varié au cours de la guerre.

Pour le Nord ils s'établissent ainsi :

	1914	1915	1916	1917	1918
Blé	29,49	30,78	33	50	75
Avoine	28,80	28,47	27	42	55
Betteraves sucrières...	2,89	4,99	4,98	5,95	8
Pommes de terre.....	9,65	11,04	15,07	20,73	43
Houblon.....	100	140	170	330	950

Ces prix étaient des cours réels pratiqués dans la partie du département non occupée. Il n'est pas douteux que dans la partie envahie, ils n'aient été beaucoup plus élevés. On comprend à la rigueur que pour la détermination de la perte subie, il n'y eût pas lieu de tenir compte des hauts prix qu'atteignaient les denrées en pays envahi du fait de la disette, mais il semble bien qu'en stricte équité il eût fallu admettre un pourcentage d'augmentation pour le renchérissement dû à un coût de production infiniment plus élevé, et au risque de confiscations et d'amendes,

Quoi qu'il en soit, les barèmes établis par les Comités techniques des départements furent appliqués, et il n'appa-

raît pas que ce mode de procéder ait soulevé la moindre protestation de la part des Associations qualifiées pour représenter le monde de la culture.

La perte subie pour les engrais, semences et produits divers était calculée suivant le coût de production au cas de semences produites par le cultivateur lui-même ou suivant le prix d'achat dans tous les autres cas.

FRAIS SUPPLÉMENTAIRES.

C'est l'article 13, § 3, 2^o, qui règle la question des frais supplémentaires. La rédaction un peu obscure de ce paragraphe avait amené un certain nombre de cultivateurs à penser que du moment qu'ils avaient subi une interruption dans leur culture, par fait direct de guerre, ils avaient droit à une indemnité représentant la différence entre la valeur 1914 et la valeur d'après guerre sur les quantités d'engrais, semences et produits divers, nécessaires à la remise en culture, à l'ensemencement des terres et à la nourriture des animaux jusqu'à la prochaine récolte.

L'Administration fit immédiatement préciser que l'allocation de la valeur de remplacement pour les biens qui viennent d'être définis, n'est d'ailleurs accordée que dans la mesure où les quantités perdues sont au moins égales aux quantités dont il s'agit de rendre la disposition au sinistré (1).

Telle a été également l'interprétation donnée à l'article 13, § 3, 2^o par les Commissions et Tribunaux et la Commission Supérieure elle-même.

Un arrêt de cette dernière juridiction fait bien ressortir l'opposition de la thèse soutenue par les cultivateurs avec le principe admis par l'Administration et les diverses juridictions :

Un sieur Chabaille d'Auvigny, demandait à la Commission supérieure de lui allouer, par application de l'article 13, § 3, 2^o, une indemnité forfaitaire de 104.050 francs, égale au coût de l'ensemencement total des terres en blé et en avoine et au prix intégral de la nourriture des animaux.

La Commission supérieure rejette la demande; elle rappelle que les frais supplémentaires visés par la disposition précitée, calculés sur la valeur de remplacement, sont, en effet, fonction de la perte subie.

L'indemnité doit donc être calculée, non pas à forfait, mais « sur la valeur de remplacement des approvisionnements et récoltes détruits par les faits de la guerre, dans la mesure où, sans cette destruction, ils auraient servi à l'ensemencement des terres et à la nourriture des animaux (1) ».

L'allocation de frais supplémentaires ne constitue donc pas, comme certains l'avaient cru, une indemnité forfaitaire destinée à faciliter la première année de reprise d'exploitation du cultivateur, mais elle n'est accordée que proportionnellement aux quantités perdues, sans pouvoir, en aucun cas, être attribuée pour des quantités plus considérables que celle nécessaire pour assurer la prochaine récolte.

Si l'on suppose un cultivateur ayant perdu, du fait de la guerre, une quantité d'engrais, semences, et récoltes, représentée par le chiffre 10, et ayant dû interrompre son exploitation, par exemple à l'évacuation, il ne lui sera jamais attribué que les frais supplémentaires calculés sur la quantité 10, même si une quantité égale à 40 lui est nécessaire pour sa remise en culture.

Si, au contraire, un autre cultivateur s'est vu dépouillé d'une quantité de produits égale à 100, et que la quantité indispensable pour sa remise en culture soit de 20, les frais supplémentaires lui seront accordés uniquement sur la quantité 20.

1. Commission supérieure, 4 août 1924. B. R. L., 1925, p. 211.

Les frais supplémentaires pour récoltes et produits agricoles ont ainsi une double limitation ; celle des quantités perdues, et celle des quantités nécessaires à la remise en marche.

Un cultivateur s'étant vu enlever deux récoltes de blé, celle de 1914 et celle de 1915, obtient, en sus de la perte subie, uniquement les frais supplémentaires pour la quantité correspondant à son ensemencement d'après guerre. Le même cultivateur n'obtiendra rien au titre des frais supplémentaires pour les betteraves sucrières qu'il livre à l'industrie.

Quelle que soit l'importance de la récolte ou des récoltes d'avoine qui ont pu lui être enlevées, il n'obtiendra de frais supplémentaires que sur la quantité nécessaire à la nourriture de ses chevaux jusqu'à la première récolte ayant suivi la remise en état.

En résumé les cultivateurs, pour la majorité de leurs produits n'obtiennent pas de frais supplémentaires, et pour quelques-uns de leurs produits des frais supplémentaires minimes, parce que calculés sur des quantités fort peu élevées.

M. Ceccaldi n'avait même pas pu obtenir que les récoltes déjà engrangées au moment de la guerre et réquisitionnées ou pillées, fussent indemnisées à leur valeur actuelle, et ses pressantes objurgations sont restées sans effet (Chambre 17 octobre 1916, *J. Off.*, p. 3051 ; 19 octobre 1916, *J. Off.* p. 3064, 3065 ; 24 octobre 1916, *J. Off.*, p. 3113, 3118, 3122).

Dommages directs ou indirects. — Les seules difficultés de principe qui se soient rencontrées dans la partie des dossiers agricoles, est née du refus de considérer comme dommages de guerre, les pertes de récoltes que l'évacuation, l'ordre de l'ennemi, ou même des faits de guerre, avaient mis le cultivateur dans l'impossibilité d'effectuer en temps utile.

Un cultivateur a fait sa récolte dans une zone exposée

au bombardement, et n'avait pu la rentrer; un autre avait été contraint d'évacuer par un ordre émanant de l'autorité militaire alliée ou allemande; lorsqu'il avait quitté son village la récolte n'était pas mûre, elle s'était trouvée perdue à son retour. Dans d'autres cas la partie du terroir dans laquelle on devait récolter, constituait une zone interdite; enfin, parfois le cultivateur était privé de ses voitures et de ses attelages qui lui avaient été enlevés par l'ennemi et se trouvait ainsi dans l'impossibilité d'effectuer un travail utile.

L'Administration s'est efforcée de faire considérer la perte de récolte comme une simple privation de jouissance, et de faire refuser tout indemnité, le dommage n'étant pas direct.

On a le regret de constater que dans la plupart des cas, elle a obtenu gain de cause auprès des diverses juridictions et surtout de la Commission Supérieure.

Par un arrêt en date du 7 janvier 1924, la Commission Supérieure ayant à statuer sur la demande d'un cultivateur qui s'était trouvé, par suite de la proximité de la ligne de combat, dans l'impossibilité de récolter, de 1915 à 1919, les foin de sa prairie située sur le territoire de la commune de Vienne-la-Ville (Marne), a conclu au rejet de la demande.

« N'est pas fondé à réclamer le bénéfice de la loi du 17 avril 1919, et ne peut, dès lors, obtenir d'indemnité, le sinistré qui base sa demande sur l'impossibilité où il s'est trouvé de récolter les foin de sa prairie par suite de sa proximité de la ligne de combat, la perte qui a pu en résulter constituant, dans les circonstances où elle s'est produite, un simple manque à gagner et non un dommage direct résultant d'un fait de la guerre au sens de l'article 2, § 1, de la loi sus-visée » (1).

L'impossibilité de récolter due à l'enlèvement des chevaux

1. Commission Supérieure, 7 janvier 1924 (aff. C). B. R. L., n° 3. 17 janvier 1927, p. 20.

par l'ennemi, ne saurait justifier une demande d'indemnité pour perte de récolte.

Il n'y a là qu'un dommage indirect.

« Ne constitue pas un dommage direct causé par les faits de la guerre et ouvrant droit, par suite, à réparation, aux termes de l'article 2 de la loi organique, la perte des récoltes résultant du manque de main-d'œuvre et d'attelage indispensables pour leur rentrée, cette pénurie ayant pu se produire sur toute partie du territoire (1). »

L'absence de soins cultureux causée par une évacuation par ordre n'est pas non plus une raison suffisante pour motiver l'octroi d'une indemnité du chef des récoltes perdues.

« Le préjudice pouvant résulter du défaut de soins cultureux par suite de l'abandon d'une exploitation agricole motivé par un ordre d'évacuation ayant rendu impossible la culture régulière, ne constitue pas un dommage direct résultant d'un fait de la guerre, au sens des dispositions de l'article 2 § 1 de la loi organique; en conséquence, un sinistré est mal fondée à demander de ce chef une indemnité (2). »

ARBRES FRUITIERS.

En ce qui concerne la perte de récoltes d'arbres fruitiers, l'Administration, pour pouvoir refuser toute indemnité, invoquait, indépendamment des motifs allégués par elle au sujet des récoltes en général, une théorie juridique assez curieuse, dont une décision de la Commission d'Armentières lui avait donné l'idée.

Cet organisme faisait découler le refus de toute indemnité pour perte de récoltes d'arbres fruitiers, du principe incontesté que les fruits naturels s'acquièrent par la perception...

« Attendu que la récolte d'un arbre fruitier ne devient la

1. Commission Supérieure, 28 novembre 1921 (aff. Lefebvre). B. R. L., n° 1, 7 janvier 1922, p. 1.

2. Commission Supérieure, 26 avril 1923 (aff. Chevalier). B. R. L., n° 38, 22 septembre 1923, p. 305.

propriété du fermier qu'à partir du moment où celui-ci en a fait la cueillette.

« Attendu qu'un fermier, ayant évacué une commune avant l'époque où peut se faire la cueillette de certains arbres fruitiers, ne peut donc réclamer au titre de dommages de guerre la valeur d'une récolte dont il n'est point devenu propriétaire ;

« Attendu que si le fermier est indemnisé de la perte de la récolte de ses champs, alors même qu'il l'a perdue sur pied, c'est parce que celle-ci est le fruit du travail de l'homme, et qu'il est juste que le fermier soit, en toute hypothèse, indemnisé de la perte du fruit de son travail, quand bien même la récolte aurait été perdue, étant encore immobilisée et tenant au sol ;

« Qu'il en est tout autrement des fruits d'un verger, dont la production est spontanée; qu'aucune raison n'existe, en ce qui concerne ces fruits, d'écarter la règle traditionnelle d'après laquelle les fruits naturels s'acquièrent par la perception :

« Attendu qu'un fermier sinistré n'a donc droit à une indemnité pour la récolte de ses arbres fruitiers, qu'autant qu'il en a fait effectivement la récolte ; que si on s'écarte de ce principe, on ne voit pas ce qui interdirait à un fermier évacué de demander une indemnité pour la récolte des années de guerre ultérieures, années pendant lesquelles les arbres fruitiers ont continué à produire ;

« Attendu que des déclarations mêmes du demandeur, il résulte que celui-ci a été évacué de la commune de Capinghem en juillet 1915, c'est-à-dire avant que ses pommiers et ses poiriers ne fussent en état de maturité, que la récolte de ces arbres fruitiers n'ayant point été faite, D... n'a donc droit de ce chef à aucune indemnité (1). »

Les arguments retenus par la décision ne laissent pas que de surprendre, l'exploitant, déclare-t-on, n'est pas proprié-

1. 3^e Commission Cantonale Armentières, 3 février 1920 (aff. D.) B.D.N., 1919-1920, 2^e partie, n^o 85, p. 519.

taire des fruits, et il n'en fait l'acquisition que par leur perception.

Ce principe s'applique exactement de la même manière au cas de récolte autre que celle des arbres fruitiers; il n'y a pas de distinction à faire à ce point de vue entre les fruits de la terre et ceux des arbres.

Pour échapper à cette assimilation qu'elle juge évidemment impossible, la Commission se borne à affirmer que les fruits de la terre doivent être traités d'une autre manière parce qu'ils sont le résultat du travail de l'homme, et qu'au contraire la production des fruits d'un verger est toute spontanée.

Il est difficile assurément d'admettre ce critérium de distinction. La plantation, l'entretien, la taille des arbres, exigent évidemment l'intervention de l'homme, autant et sinon plus, que la récolte d'une prairie naturelle.

La décision retient encore ce fait que si l'on ne refuse pas toute indemnité pour les récoltes de fruits, on se trouvera souvent forcé d'admettre le bien fondé des réclamations relatives à ce genre de dommages pour toutes les années de guerre; et c'est ce qui paraît impossible à cette Commission.

Dans ce point de vue il y a une violation manifeste de la loi qui n'a jamais fait de différence entre les récoltes de fruits et celles d'un autre genre.

L'article 2, § 2, 2^e prévoit une indemnité pour les enlèvements, destructions ou détériorations partielles ou totales de récoltes, et il n'y avait aucune raison valable pour appliquer aux fruits un traitement différent.

Dans les espèces les plus favorables aux Sinistrés, l'Administration ne manquait pas d'invoquer la décision d'Armentières pour faire réduire l'indemnité, amenant ceux-ci à accepter le remboursement d'une ou deux des récoltes effectuées par les Allemands par la menace, s'ils n'acceptaient cette conciliation, de contester le principe même de la demande.

CHAPITRE III

ANIMAUX

I. — Animaux n'appartenant pas aux exploitations agricoles.

La réparation des dommages causés aux animaux, est prévue d'une part par l'article 2 § 2, 3°, d'autre part par l'article 13 § 3, 2° ; le premier cas vise les animaux appartenant à une exploitation industrielle ou agricole qui, par dérogation au droit civil, sont considérés comme immeubles par destination, même lorsqu'ils n'appartiennent pas au propriétaire de l'immeuble.

D'autre part, l'article 13 qui a trait aux meubles, stipule que les frais supplémentaires..... sont accordés pour : les animaux lorsqu'ils ne sont pas considérés comme immeuble par destination, ainsi que les engrais, semences, etc...

Il semblait qu'aucune contestation ne put se produire. Les animaux étaient-ils immeubles par destination, les frais supplémentaires étaient alors dus en exécution de l'article 2 ; pour les autres animaux qu'il n'était pas possible de faire rentrer dans la catégorie élargie des immeubles par destination, les deux éléments d'indemnité : perte subie et frais supplémentaires, devaient être accordés en exécution de l'article 13 qui emploie le mot « animaux » sans aucune spécification, sans aucun adjectif, sans aucune restriction : « les animaux, lorsqu'ils ne sont pas considérés comme immeubles par destination ».

L'administration s'employa immédiatement pour faire

refuser à la plus grande quantité possible d'animaux les frais supplémentaires qui pourtant avaient été expressément prévus.

Les premières difficultés se manifestèrent à l'occasion de demandes pour pigeons voyageurs.

L'Administration fit paraître une note dans laquelle elle affirmait : « les biens meubles énumérés sous le n^o 2 de l'alinéa de l'article 13, sont ceux affectés normalement à l'agriculture. Primitivement le texte portait, à la place du terme « animaux » celui de « bestiaux » ; la substitution de l'un à l'autre a eu pour cause l'acceptation plus large du premier, mais sans modifier le sens général du texte ; il s'agit uniquement des animaux appartenant à des agriculteurs (Débats Chambre, séance du 21 janvier 1919, p. 133, 1^{re} et 3^e colonnes).

Le parti que les agents administratifs zélés pouvaient tirer d'une semblable interprétation, était extraordinaire : il n'y a de frais supplémentaires que pour des animaux appartenant à des agriculteurs ; seule l'indemnité de perte subie doit être allouée pour les poulaillers et les clapiers des non-cultivateurs ; il n'y a pas de frais supplémentaires pour les chiens des particuliers, pour les chevaux du médecin ou du notaire, et à plus forte raison pour ceux du rentier.

Quand on réfléchit à ce fait d'évidence que l'immense majorité se bornait à accepter les offres d'un Agent administratif, dans la crainte de recours toujours très longs, on peut juger de l'étendue du préjudice qui a été causé à une quantité considérable de sinistrés dont beaucoup étaient loin d'être riches.

Ce qu'il y a de plus étonnant encore, c'est que bon nombre d'organismes d'évaluation ont suivi l'interprétation des Services administratifs, et se sont refusés à allouer des frais supplémentaires aux animaux n'appartenant pas aux exploitations agricoles.

La Commission Cantonale du Cateau avait, à la date du 18 décembre 1922, rendu une décision attribuant au Sr R. entre autres chefs d'indemnité :

2^e catégorie, § 3, animaux, perte subie, 50 frs ; Frais supplémentaires, 100 frs.

Le Tribunal à la date du 1^{er} mai 1924 réforma la décision sur ce point :

« Attendu toutefois que des frais supplémentaires ont été accordés à tort pour reconstitution de basse-cour ; qu'en effet aux termes de l'article 13 de la loi du 17 avril 1919, les animaux ne sont susceptibles de frais supplémentaires que quand ils font partie d'une exploitation agricole.

« PAR CES MOTIFS,

« Dit n'y avoir lieu à des frais supplémentaires pour les animaux de basse-cour, supprime, en conséquence, la somme de 100 frs qui avait été allouée à ce titre (1). »

Une fois de plus l'Administration avait eu gain de cause et avait imposé sa manière de voir.

Il est juste de dire que les organismes d'évaluation n'avaient pas tous la même manière de juger que le Tribunal de Cambrai ; que notamment pour les poulaillers et clapiers ils accordaient des frais supplémentaires, mais, comme d'habitude, la résistance des agents administratifs avait amené une sorte de transaction avec les organismes auprès desquels ils se trouvaient accrédités. La perte subie d'un commun accord était fixée à un chiffre très bas, et les frais supplémentaires égaux parfois à cette perte subie n'en dépassaient jamais le double. Ainsi, la perte subie pour une poule de basse-cour était fixée à 3 francs et les frais supplémentaires à 3 francs, ou d'autres fois à 6 francs ; de telle

1. Tribunal des Dommages de Guerre de Cambrai, 1^{er} mai 1924 (aff. M.R.), B.D.N., 1923-1924, 2^e partie, n^o 1172, p. 767).

sorte que la valeur de remplacement se trouvait fixée à 6 francs ou parfois à 9.

Le refus ou l'attribution des frais supplémentaires pour des animaux n'appartenant à des agriculteurs, ne constituait pas la seule difficulté.

Les décisions à rendre au sujet des animaux, étaient assez complexes ; en effet, si, fréquemment, l'on se trouvait en présence de demandes d'indemnités pour animaux réquisitionnés par l'ennemi ou tués par celui-ci, et pour lesquels aucune somme n'avait été versée, dans d'autres cas il s'agissait d'animaux abandonnés, ou d'animaux détruits par le propriétaire lui-même, pour que l'ennemi ne puisse en profiter ou sur l'ordre de celui-ci ou d'animaux qui avaient été vendus à vil prix pour éviter la capture par l'ennemi lors de l'invasion.

Il y avait, comme on le voit, une assez grande variété de décisions à rendre, et on a le regret de constater qu'en toutes occasions les délégués des Préfets ont toujours tenté de faire adopter les manières de procéder qui étaient le moins favorables aux droits des sinistrés.

II. — Animaux abandonnés.

La rapidité de l'avance allemande en 1914 empêcha bon nombre d'habitants des régions devant être envahies, de prendre leurs précautions aux approches de l'ennemi. Dans le but d'éviter toute panique et pour maintenir le moral, le Gouvernement avait tenu secrète l'avance de l'armée allemande à travers la Belgique et même le passage de la frontière française. Les journaux étaient également muets sur ces faits, les habitants de la région du Nord étaient intimement persuadés que l'ennemi se trouvait encore entre Liège et Bruxelles, alors qu'en fait la frontière avait déjà été forcée en maints endroits.

Les paysans ou les gardes forestiers qui déclaraient avoir

vu une patrouille allemande, se voyaient traiter d'hallucinés ou de mauvais Français.

Mais lorsqu'en l'espace d'une nuit près de 200.000 hommes défilèrent dans les rues de Valenciennes, il fallut bien se rendre à l'évidence. Presque sans coup férir, et sans aucun avertissement, dans le seul département du Nord, cinq arrondissements se trouvaient presque complètement submergés et déjà l'invasion gagnait le Pas-de-Calais.

Bien souvent la population d'un village fuyait par une route, alors que l'armée ennemie arrivait par l'autre. Il n'est pas surprenant que dans ces conditions, des chevaux, des bestiaux en très grand nombre n'aient pu être évacués.

La jurisprudence décida rapidement que la perte d'animaux par abandon, même lorsque l'évacuation avait eu lieu par ordre soit de l'autorité française, soit de l'armée ennemie ne donnait lieu à aucune indemnité.

L'espèce ci-dessous rapportée constitue un exemplaire particulièrement frappant de la manière d'apprécier des dommages qui, dans la généralité des cas, étaient souvent impossibles à éviter.

Le Sr Lacroix, cultivateur, demeurant à Herméville (Meuse) quitta son domicile en septembre 1914, à l'approche de l'ennemi. Il se réfugia dans le camp retranché de Verdun, à Haudainville, où il amena une partie de son mobilier et de ses animaux, notamment deux pouliches. En octobre 1914, il évacua, par ordre, cette localité, sans pouvoir emmener quoi que ce fût. Une pouliche mourut aussitôt son départ. L'autre fut placée chez un cultivateur qui dut abandonner l'animal en mars 1916, lors de l'attaque allemande et de l'évacuation générale d'Haudainville.

La décision de la Commission Supérieure refuse toute indemnité.

« L'article 2 de la loi organique stipulant que les dommages certains, matériels et directs causés en France et en Algérie, aux biens immobiliers et mobiliers, ouvrent seuls

droit à la réparation, ne peut prétendre droit à indemnité, le sinistré qui ne justifie pas que les conditions dans lesquelles ont péri ou disparu des animaux lui appartenant, doivent être considérés comme la conséquence directe des faits de guerre (1). »

III. — Animaux abattus par leurs propriétaires.

Très fréquemment les habitants des Régions envahies furent amenés à abattre au cours de l'occupation les animaux leur appartenant.

En 1914 des paysans habiles étaient parvenus à cacher soit des vaches, soit même des chevaux. L'occupation se prolongeant et malgré des merveilles d'ingéniosité, il se produisait forcément des circonstances ne permettant plus de soustraire aux recherches de l'ennemi des animaux aussi encombrants. Les propriétaires se trouvaient alors dans la nécessité d'abattre les animaux qu'ils n'avaient pas déclarés.

Plus généralement les habitants possédaient des chiens. Au cours de l'occupation ils durent les supprimer, désireux d'éviter que les soldats ennemis ne s'en emparent, ou voulant échapper au paiement des taxes que l'administration allemande avait mises sur ces animaux.

Il s'agissait dès lors de savoir si pour les animaux abattus par leurs propriétaires il y avait lieu à octroi d'une indemnité.

La question s'est d'abord posée d'une manière un peu différente. Un propriétaire désireux de conserver son chien auquel il tenait beaucoup, avait consenti à payer la taxe imposée par l'ennemi et il demandait au titre des dommages de guerre remboursement des sommes payées par lui.

Le 25 septembre 1919 intervenait la décision suivante :

« Considérant que la taxe sur les chiens est bien un impôt,

1. Commission supérieure, 22 novembre 1922 (aff. Lacroix). B. D. N., 1922-1923, 2^e partie, n° 863, p. 688 ; B. R. L., n° 15, 14 avril 1923, p. 113.

mais que l'assujetti peut en réalité éviter de payer ; que beaucoup d'habitants des pays occupés ont supprimé leur chien, pour ne pas payer cet impôt ; que, toutefois, il est des cas où la présence d'un chien doit être considérée comme nécessaire ; qu'en pareil cas, l'impôt de la taxe payée doit être remboursé ; qu'il y a donc lieu de rechercher si D... avait des raisons graves de conserver son chien ;

« Attendu que D... déclare que son chien était un chien d'agrément auquel il tenait beaucoup ;

« Attendu que ce chien ne peut être considéré comme nécessaire ;

« Disons qu'il n'y a pas lieu d'accorder une indemnité à D... » (1).

L'Administration préfectorale saisit immédiatement le parti qu'elle pouvait tirer de cette décision qu'elle souligna du commentaire suivant :

« Cette décision a été assurément dictée par le souci, légitime d'ailleurs, de la Commission, de ne pas faire naître, dans l'esprit des habitants qui ont sacrifié leur chien plutôt que d'acquitter l'impôt réclamé par l'ennemi, le regret de s'être laissé guider par des considérations de pur sentiment (2). »

Le raisonnement que tient le service de la Préfecture du Nord, est celui-ci : comme il n'y a pas lieu à indemnité du fait des animaux qui ont été abattus, il est juste qu'il ne soit effectué aucun remboursement des taxes payées par les Sinistrés pour être autorisés à garder ces mêmes animaux qu'il leur aurait été loisible d'abattre. Le refus de remboursement de taxe s'impose, car il est impossible de traiter ceux qui ont obéi aux prescriptions de l'ennemi, plus favorablement que ceux de leurs concitoyens qui se sont résignés à supprimer les animaux leur appartenant.

Aux yeux de l'Administration, le fait d'abattre un animal

1. Commission Cantonale de Lannoy, 25 septembre 1919 (aff. F. D) B.D.N., 1919-1920, 2^e partie, n° 35, p. 309.

2. B.D.N., 1919-1920, 2^e partie, p. 309, en notes.

pour échapper à l'impôt constituait un dommage indirect. C'est la théorie qui se trouve consacrée notamment par une décision de la Commission Cantonale de Tourcoing-Nord en date du 15 mars 1921 :

Le Sr V. V. comptable, demeurant à Tourcoing, a fait tuer un chien terrier qui lui appartenait pour ne pas payer la taxe imposée par l'ennemi et réclamait, pour ce dommage, 50 francs comme perte subie, et 50 francs comme frais supplémentaires. La Commission repoussa cette demande en alléguant qu'il s'agit là d'un dommage indirect (1).

IV. — Vente d'animaux à vil prix.

Lors de l'invasion par l'ennemi en 1914 dans les régions du Nord et de l'Est, un assez grand nombre d'habitants parvint à s'enfuir. L'évacuation ne fut ordinairement ni préparée, ni même prévue par aucune autorité, soit civile, soit militaire. Nous avons déjà rappelé que les populations des régions menacées étaient tenues systématiquement dans l'ignorance des faits de la guerre et de l'avance ennemie. Sur les murs de Douai même une affiche du Général Gouverneur, interdisait aux hommes mobilisables de quitter la ville, bien plus, vers la même époque, à Boulogne-sur-mer était placardé un avis de l'autorité militaire supérieure, enjoignant aux mobilisables de réintégrer leur ville ; ceux qui obtempérèrent à ces ordres, furent pris par l'ennemi et emmenés en captivité.

Ce double fait montre à l'évidence les difficultés qui s'opposaient à l'évacuation et le peu de temps que les habitants disposaient pour l'exécuter.

C'est souvent en voyant défiler une colonne venant d'un village voisin, qu'ils se rendaient compte de l'imminence du danger.

1. Commission Cantonale de Tourcoing-Nord, 15 mars 1921 (aff. Victor Vanhoenacker). B D.N., 1921-1922, 2^e partie, n^o 627, p. 871.

En quelques heures il fallait rassembler ce qui paraissait indispensable pour une absence que l'on croyait ne devoir durer que quelques mois. Le villageois à qui les réquisitions avaient encore laissé un cheval, l'attelait à une voiture souvent invraisemblable, et il partait droit devant lui vers la France non envahie en emmenant le bétail qui était susceptible de suivre.

Il n'emportait évidemment ni fourrage, ni approvisionnements d'aucune sorte, et le soir, l'étape franchie, il ne savait où loger ses bestiaux ; aussi, dans ces conditions, était-il fatalement amené à s'en défaire à n'importe quel prix, aimant mieux toucher même une somme dérisoire, plutôt que de tout perdre.

Des quantités considérables de bêtes avaient été ainsi vendues, soit à des civils, soit même à l'autorité militaire. Convenait-il de traiter ces ventes à vil prix comme un dommage de guerre, et d'attribuer une indemnité représentative de la valeur du bétail vendu, défalcation étant naturellement faite du prix réduit touché.

Vu le nombre des ventes effectuées, la question présentait une importance de premier plan pour les intérêts de la culture.

Ventes à l'autorité militaire. — Aussi le Comité consultatif des dommages de Guerre était-il appelé, dès le 15 octobre 1919, à donner son avis sur l'application de l'art. 2, § 2, n^{os} 2 et 3 aux animaux cédés en cours d'évacuation à l'autorité militaire.

Le Comité Consultatif devait donner son avis sur le point de savoir si l'on peut « considérer comme dommage de guerre le préjudice subi par les évacués, du fait des cessions d'animaux faites à l'autorité militaire » au-dessous du prix normal, au cours des évacuations. Réuni sous la présidence de M. Larnaude, doyen de la Faculté de droit de Paris, il rendait l'avis suivant :

« Considérant que l'article 2 § 3 de la loi du 17 avril 1919

accorde, sous certaines conditions, à la personne qui a été l'objet d'une réquisition effectuée dans la zone des armées, la faculté de se prévaloir pour la réparation du préjudice subi, soit de la législation spéciale à la matière, soit de la loi du 17 avril 1919 ; mais que dans l'espèce, les opérations envisagées n'ont, dans la plupart des cas, revêtu aucun des caractères de la réquisition ; qu'il s'agit bien plutôt de cessions consenties par l'évacué, sous l'empire de la nécessité et des circonstances précaires du moment, et que, quels que soient les motifs qui ont pu influencer sur le consentement du vendeur, il ne semble pas possible d'assimiler l'opération à une réquisition et de la faire bénéficier des dispositions de l'article sus-visé ;

« Considérant, d'autre part, que l'article 17 de la loi du 17 avril 1919 paraît inapplicable en l'espèce ;

« Mais, considérant que les termes de l'article 2 § 2 2^o *in fine*, de la loi susvisée disposent que doivent être considérés comme dommages résultant des faits de la guerre, les pertes d'objets mobiliers subies au cours des évacuations ; que les évacués, dont les animaux sont morts ou ont été perdus, sont en droit d'obtenir la réparation intégrale du dommage ainsi éprouvé ; qu'il semblerait peu équitable de soumettre à un régime moins favorable les évacués qui ont consenti des cessions à vil prix et ont, de ce fait, évité la perte matérielle de leur bétail ou son abandon à l'ennemi ; qu'il paraît d'autant plus légitime d'admettre cette solution que c'est l'Etat lui-même qui a été le bénéficiaire de la vente ;

« Est d'avis :

« Qu'il y a lieu de considérer comme dommages résultant des faits de guerre, le préjudice causé aux évacués par les ventes à bas prix consenties à l'autorité militaire au cours des évacuations (1). »

L'avis si précis et si nettement affirmatif du Comité Con-

1. Comité Consultatif des Dommages de Guerre, Séance du 15 octobre 1919, B.D.N., 1919-1920, 2^e partie, n° 59, p. 392 et suivantes.

sultatif des Dommages, avait une importance exceptionnelle pour les cultivateurs, et il semblait que toute discussion dût définitivement être bannie sur le point de savoir si les ventes d'animaux faites à vil prix en cours d'évacuation donnaient droit à indemnité.

A vrai dire, le Comité Consultatif n'avait parlé que des animaux cédés à l'autorité militaire : c'était d'ailleurs sur ce seul point que son avis avait été sollicité, et il semblait certain que par argument *à fortiori*, les ventes consenties en cours d'évacuation à des civils devaient, elles aussi, donner droit à indemnités.

Si l'administration des Régions Libérées avait posé la question uniquement au point de vue des ventes à l'autorité militaire, c'était bien intentionnellement. Il lui avait semblé qu'il devait être plus facile de faire restreindre les droits des Sinistrés dans les ventes de cette sorte, où l'Etat avait été co-contractant.

L'argument de l'administration était qu'un règlement avait déjà eu lieu entre le Sinistré et l'Etat acquéreur, le paiement ayant été effectué en vertu de la loi sur les réquisitions militaires du 3 juillet 1877, et qu'en conséquence les intéressés étaient inhabiles à réclamer un nouveau mode de règlement, celui-ci leur fût-il plus avantageux.

A cette époque là, il ne semblait pas qu'une difficulté quelconque puisse s'élever au sujet des indemnités à accorder pour les ventes d'animaux faites à perte à des civils en cours d'évacuation.

Le Comité Consultatif avait très finement observé que les opérations de vente en cours d'évacuation n'étaient pour ainsi dire jamais des réquisitions, les formalités prescrites pour celles-ci ne se trouvant pas remplies et les vendeurs n'ayant jamais bénéficié des garanties inscrites dans la Loi ; et il en avait fort logiquement déduit qu'on ne pouvait opposer aux vendeurs l'option qu'ils auraient prétendument faite en faveur d'un règlement effectué suivant les modalités

de la loi de 1877, puisqu'encore une fois cette loi n'avait pas été observée.

L'Administration subissait donc un échec sur le terrain qu'elle avait elle-même arbitrairement choisi. Même pour les ventes à l'Etat en cours d'évacuation il y a lieu à indemnité, à plus forte raison devait-il en être de même pour celles faites dans les mêmes conditions à des particuliers, puisqu'alors l'objection, tirée d'une prétendue similitude avec les réquisitions militaires ne pouvait évidemment se produire.

Vu la haute autorité du Comité Consultatif, les services des Dommages de Guerre n'osèrent pas immédiatement s'inscrire en faux contre un avis aussi fermement exprimé. Toutefois le Service du Département du Nord s'efforça aussitôt d'en restreindre la portée, et en même temps qu'il donnait, sans doute bien à contre-cœur, le texte de l'avis, il l'accompagnait d'une note dans laquelle il soulignait ce fait que la Commission Cantonale de Lannoy dans une espèce un peu analogue, — il s'agissait de la vente effectuée à perte d'une machine — avait statué en sens contraire (1). Ce même service proposait une solution transactionnelle aux termes de laquelle une indemnité ne saurait être réclamée, avec quelque apparence de droit, par le cédant, que dans le cas où la cession ayant été conclue sous la menace immédiate d'un fait de guerre, nettement déterminé et caractérisé (ce qu'il y aurait lieu d'établir par voie d'enquête), « il serait autorisé à prétendre, en prenant argument de l'article 111, Code civil que son consentement n'a pas été entièrement libre, qu'il a été déterminé par un fait assimilable à l'acte de violence exercé par un tiers, susceptible de justifier en d'autres circonstances, l'annulation du contrat ».

« La cession non absolument volontaire, en quelque sorte, peut-elle être assimilée à un enlèvement? Il appartiendra à

1 Commission Cantonale de Lannoy, 16 octobre 1919 (Aff. A. M...) B. D. N., 1919-1920, 2^e partie, n° 45, p. 356.

la jurisprudence de fixer ce point, mais il semble bien, en effet, qu'en dehors de ce cas tout à fait exceptionnel, la question préalable du caractère direct ou indirect du dommage doit être envisagée et résolue dans le sens indiqué par la Commission Cantonale de Lannoy (1). »

Déjà se fait jour l'idée que pour les ventes à vil prix consenties en cours d'évacuation à l'autorité militaire, il n'y a lieu à indemnité que dans des cas tout à fait exceptionnels et telles vont être les instructions que le Ministère des Régions Libérées va donner sans plus tarder à ses représentants devant les Commissions.

Une instruction très détaillée rappelle qu'il y a lieu de considérer comme dommage le préjudice causé aux évacués par les ventes d'animaux consenties à l'autorité militaire au cours des évacuations, à des prix manifestement inférieurs à leur valeur réelle, mais qu'il ne peut en être ainsi que « dans les cas où c'est l'Etat lui-même qui a été le bénéficiaire des ventes ainsi opérées sous la pression des événements de guerre et a causé ainsi un dommage au propriétaire en se rendant acquéreur de son bien sans le payer à sa juste valeur. Mais qu'il résulte des renseignements obtenus que le bétail cédé à l'Intendance au cours d'évacuation, a été payé d'une manière générale suivant les prix normaux de l'époque : qu'il paraît donc certain que les cas de paiement à vil prix n'ont pu se produire qu'exceptionnellement par suite d'erreurs commises » (2).

A ce stade de l'interprétation administrative, on arrive aux conclusions suivantes : en principe les ventes ci-dessus précisées, faites à l'autorité militaire, peuvent donner droit à indemnité ; mais en fait il n'y aura presque jamais lieu à indemnité, car les cas de paiement à vil prix ont été exceptionnellement rares et proviennent uniquement d'erreurs.

« Il n'est pas vraisemblable que l'Intendance ait pu abuser

1. B.D.N., 1919-1920, 2^e partie, n^o 59, p. 392 en notes.

2. B.R.L., II, 7-50.

de la situation malheureuse dans laquelle se trouvaient les évacués pour leur imposer des prix qui n'auraient pas été en rapport avec la valeur réelle des objets réquisitionnés ou vendus (1). »

Ventes aux civils. — L'objection la plus sérieuse contre le paiement d'une indemnité pour les ventes à l'autorité militaire, étant le fait allégué, d'ailleurs à tort, que les intéressés auraient opté pour le mode de règlement prévu par les lois sur la réquisition, il semblait qu'aucun grief valable ne pût être fait contre le principe du paiement d'une indemnité pour les ventes d'animaux consenties à vil prix en cours d'évacuation à des civils.

En ce cas ce n'était pas avec l'Etat qu'on avait contracté ; il n'y avait eu ni réquisition, ni rien d'approchant, et l'argument invoqué, à savoir que l'Intendance n'abusait pas des évacués, tombait ici complètement à faux, puisqu'en l'espèce ce n'est pas l'Etat qui avait acheté, mais bien des particuliers qui, évidemment, n'avaient pas eu les mêmes scrupules.

Mais comme l'avis du Comité Consultatif n'avait été donné que pour les ventes faites aux services de l'armée, le Ministère des Régions Libérées en tira cette conclusion fort peu logique, qu'évidemment il ne pouvait y avoir aucune indemnité pour les ventes faites à des civils.

« Le préjudice résultant du fait que des animaux ont été livrés à des civils à des prix inférieurs à leur valeur réelle, est un dommage indirect au regard de la Loi du 17 avril 1919 et ne peut par suite, donner droit à indemnité au titre de ladite loi (2). »

La jurisprudence qui s'établit consacra entièrement la thèse administrative : pas d'indemnité pour les ventes à vil prix faites à des civils, mais exceptionnellement une indemnité *uniquement en perte subie* pour les ventes faites à perte en cours d'évacuation à l'autorité militaire.

1. B.R.L., II, 7-50.

2. J. O., 15 avril 1921.

Les conditions mises à l'octroi de cette indemnité de perte subie ont été tellement rigoureuses que bien peu de sinistrés peuvent se vanter de l'avoir obtenue.

Divers arrêts de la Commission Supérieure sont venus préciser que la vente faite à l'autorité militaire avant l'évacuation de la commune par le propriétaire d'animaux n'ouvrait pas droit à indemnité (1).

De même :

« Ne peut être considérée comme survenue au cours d'une évacuation ou d'un rapatriement et comme constituant à ce titre un dommage de la guerre au sens des dispositions dudit article 2 la perte résultant de la vente d'un troupeau pour un Sinistré ayant quitté sa commune d'origine sur un ordre d'évacuation régulier, cette vente ayant été effectuée alors que l'intéressé se trouvait depuis un laps de temps assez prolongé en stationnement dans une commune de refuge et son évacuation devant alors être considérée comme terminée.

« Les dispositions dudit article 2 doivent également recevoir leur application en ce qui concerne la vente de partie de ces animaux à l'autorité militaire, ce fait n'étant pas de nature à créer une situation particulière au profit de l'intéressé (2). »

Comme on le voit, l'avis du Comité Consulatif du 15 octobre 1919 se trouve restreint dans son application le plus qu'il est possible ; comme il visait uniquement le cas de vente au cours d'évacuation on en a tiré ces conséquences qu'il n'y avait pas d'indemnité pour les ventes consenties à perte à l'autorité militaire avant que l'évacuation ne soit commencée ou aussitôt le troupeau arrivé au lieu de son nouveau séjour.

On aime à penser qu'une étude plus complète des con-

1. Commission supérieure, 11 décembre 1922 (Aff. Floquet) B. R. L., n° 11, 17 mars 1923, p. 82.

2. Commission Supérieure, 21 février 1923 (affaire Fouquière). B. R. L., n° 24, 16 juin 1923, p. 187.

ditions dans lesquelles l'évacuation s'est effectuée, aurait conduit la Commission Supérieure à modifier sa jurisprudence et à ne pas se contenter d'une interprétation aussi restrictivement littérale.

Bien des villages situés non loin de la frontière belge et même jusque dans le Pas-de-Calais, ont été occupés par l'ennemi à deux reprises. La première fois vers le 25 août 1914, ils se sont trouvés dégagés sans coup férir vers la mi-septembre après la Marne, et réoccupés à nouveau, cette fois définitivement, en octobre. On conçoit que dans les quelques jours ayant précédé la seconde évacuation, les cultivateurs déjà éduqués par le premier passage de l'ennemi aient vendu une partie de leurs animaux à l'Intendance à n'importe quel prix. D'autres fois les ventes *avant* évacuation avaient été effectuées au profit des troupes françaises occupant un village qu'elles s'efforçaient hâtivement de mettre en défense pour essayer d'enrayer l'avance ennemie; les habitants qui savaient que le village voisin déjà aux mains de l'ennemi avait été anéanti et qui se trouvaient eux-même bombardés, s'empressaient avec une hâte bien naturelle et qui aurait dû paraître louable, de liquider leurs bestiaux, fût-ce à n'importe quel prix.

C'est à ces gens prévoyants, bien que justement affolés, qu'on est venu refuser toute indemnité, sous le prétexte que la vente avait eu lieu avant évacuation.

Dans l'affaire Floquet, la Commission Supérieure juge : « ne constitue pas un dommage direct causé par le fait de la guerre au sens de l'article 2 de la loi du 17 avril 1919, le préjudice subi par le propriétaire d'animaux qui, avant son évacuation de la commune qu'il habitait, a cédé à l'autorité militaire, pour un prix débattu et encaissé par lui, un certain nombre de ces animaux à un prix inférieur à la valeur réelle des dits animaux. »

Le refus d'indemnité pour les ventes à vil prix, faites

évacuations terminée, apparaît également injustifié en bien des cas.

Cette évacuation avait eu lieu forcément en hâte, avec un matériel et des approvisionnements insuffisants ; on avait d'ailleurs affirmé aux évacués que la guerre serait de très courte durée et que pour le mois d'octobre 1914 ils seraient rentrés chez eux.

Il est facile de comprendre que le propriétaire d'un troupeau, qui s'était replié à petites journées, soit dans la région parisienne, soit dans l'Orléanais, ne pouvait évidemment pas songer à faire hiverner ses bêtes en plein air et qu'à l'approche des premiers froids, il a dû se résigner à les vendre à n'importe quel prix.

La demande d'indemnité pour vente à vil prix qu'il a produite, s'est trouvée rejetée, motif pris de ce que la vente avait eu lieu, évacuation terminée (affaire Fouquoire. Cf. *supra*).

Bien plus, lorsque le fermier a vendu *en cours* d'évacuation une partie de son troupeau pour subvenir à la nourriture de l'autre partie, le dommage qu'il a subi ne donne pas lieu à réparation, n'étant pas considéré comme dommage direct.

« N'a pas le caractère de dommage direct au sens de l'article 2 de la loi du 17 avril 1919 et n'est pas susceptible d'ouvrir droit à indemnité, la vente d'une partie d'un troupeau d'animaux évacués, dont le prix a été employé à pourvoir, en cours de route, à la nourriture du reste dudit troupeau et à le sauver, cette aliénation ne pouvant être regardée comme une conséquence inévitable de l'évacuation, mais bien comme une mesure conservatoire destinée à éviter la perte du troupeau entier (1). »

Enfin lorsque par suite de circonstances exceptionnelles et en quelque manière par chance, le propriétaire d'un trou-

1. Commission Supérieure, 1^{er} avril 1922 (affaire Grégoire). B. R. L., n° 34, 9 septembre 1922, p. 281.

peau vendu à vil prix à l'autorité mililaire, en cours d'évacuation se voyait reconnaître un droit à indemnité, il lui restait alors à faire déterminer l'étendue et les modalités de ce droit.

L'administration a toujours prétendu que seule l'indemnité de perte subie pouvait être accordée, mais qu'il y avait lieu de refuser les frais supplémentaires. La réparation au titre des dommages de guerre, n'a pu être admise pour la différence entre le prix payé et le taux de la réquisition normale à cette époque, que grâce à une très large interprétation des textes, et pour des raisons d'équité.

Ces dommages semblent donc ne devoir donner lieu qu'à l'allocation de la perte subie seulement. Ce serait à tort que les Commissions Cantonales alloueraient des frais supplémentaires aux réclamants.

V. — Pigeons voyageurs.

Dans tout le Nord de la France comme d'ailleurs en Belgique, l'une des distractions favorites des classes modestes et laborieuses consistait à élever des pigeons voyageurs en plus ou moins grand nombre dans le but de les faire participer à des concours.

Les petits entrepreneurs, les aubergistes, beaucoup d'ouvriers possédaient leurs pigeonniers ; dans le bassin houiller c'était également fort répandu. Le fait pour un mineur de s'adonner à l'élevage des pigeons constituait un indice certain qu'on se trouvait en présence d'un ouvrier sérieux, économe, aimant la vie de famille et les plaisirs tranquilles.

Le nombre des pigeonniers était très élevé et une très faible partie seulement était déclarée. Maintes fois ces pigeons atteignaient une valeur assez considérable, 50, 100 francs et même beaucoup plus lorsqu'ils avaient participé à des concours et obtenu des prix. On voyait avant guerre des

sujets se payer 5 ou 600 francs et même beaucoup davantage.

Tous les pigeons, sans aucune exception, furent détruits par l'autorité allemande qui craignait avec raison les possibilités de communication entre la zone envahie et le reste de la France.

La première question qui s'est trouvée posée, fut de savoir s'il convenait d'accorder aux pigeons les frais supplémentaires.

Dès le 10 novembre 1919 la Commission Cantonale de Lannoy était appelée à statuer sur ce point ; elle opta pour l'affirmative :

« Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la loi, il est dû des frais de remplacement pour les animaux n'étant pas considérés comme immeubles par destination ; que les pigeons voyageurs rentrent dans cette catégorie (1). »

Cette décision souleva immédiatement les réclamations de l'administration préfectorale qui en guise de commentaires de cette décision fit paraître la note suivante :

« L'application aux pigeons voyageurs de la disposition inscrite sous le n° 2 du 4^e alinéa de l'article 13 de la loi paraît contraire à l'intention du législateur ; en effet, les biens meubles énumérés dans ce paragraphe sont ceux affectés normalement à l'agriculture. »

« Dans ces conditions il semble difficile d'accorder les frais de remplacement au propriétaire de pigeons voyageurs, à moins de considérer ces animaux comme objets d'agrément (art. 13, 4^e alinéa, n° 4) ce qui ne va pas sans soulever également des objections » (2).

Ainsi l'administration applique au cas particulier des pigeons voyageurs sa théorie concernant les animaux en général qui a été exposée ci-dessus, à savoir que pour les

1. Commission Cantonale de Lannoy, 10 novembre 1919 (aff. E... L...). B. D. N., 1919-1920, 2^e partie, n° 51, page 361.

2. B. D. N., 1919-1920, 2^e partie, n° 51, page 362, en notes.

animaux il n'y a pas lieu à allocation de frais supplémentaires hormis le cas où ils sont affectés à l'agriculture ou sont immeubles par destination.

Des décisions furent rendues en sens contraires, les groupements et fédérations des Sociétés Colombophiles protestèrent, pétitionnèrent, firent des campagnes d'affiches dans lesquelles elles invitèrent le Gouvernement à faire appliquer la loi et invoquaient les services que la colombophilie rend en temps de guerre, pour réclamer sur un ton parfois un peu vif : « Pitié pour les pigeons » (1).

A la suite de cette campagne les Agents Administratifs pendant un certain temps cessèrent de s'opposer par principe à l'allocation de frais supplémentaires toutes les fois que les organismes d'évaluation jugeaient bon de les attribuer.

Mais l'Administration trouva rapidement un autre moyen pour diminuer le plus possible l'importance des dommages ouvrant droit à réparation de ce chef. Elle avisa que la possession des pigeons était réglementée d'une façon étroite par les lois des 22 juillet 1896 et 4 mai 1898, ainsi que par le décret du 22 juillet 1896.

« Toute personne qui veut ouvrir un colombier de pigeons voyageurs est tenue d'obtenir préalablement l'autorisation du Préfet » (L. 1896, art. 1^{er}). « Quiconque reçoit, à titre permanent ou transitoire, des pigeons voyageurs, est tenu d'en faire la déclaration et d'en indiquer la provenance à la mairie dans un délai de 2 jours » (art. 2).

« Il est interdit aux étrangers de toute nationalité de créer, d'entretenir en France des colombiers de pigeons voyageurs ainsi que de se faire adresser et de recevoir des volatiles de cette espèce, sans y être spécialement autorisés par le Ministère de l'Intérieur » (décret du 22 juillet 1896, art. 5 § 1^{er}).

1. Titre d'affiches apposées dans les Régions Libérées.

Dans les petites communes, dans les villages, la loi était pratiquement lettre morte ; aussi les possesseurs de colombiers qui s'étaient mis en règle étaient loin d'être la majorité. L'Administration parvint à faire admettre que pour justifier que les pigeons détruits étaient bien des pigeons voyageurs, il fallait prouver que les prescriptions de la loi avaient été remplies.

Lorsque le réclamant ne l'établissait pas, par exemple lorsqu'il ne rapportait par une expédition de l'arrêté d'autorisation rendu pas le Préfet, ses pigeons étaient déclarés pigeons domestiques et évalués comme tels par les Commissions de Dommages, quelles que puissent être les justifications présentées par ailleurs. Un sinistré avait beau produire les attestations des Sociétés Colombophiles les plus sérieuses, des comptes rendus de concours tenus avant la guerre, des listes imprimées donnant le nom de ses pigeons et l'indication des performances accomplies par ceux-ci, rien n'y faisait ; la preuve de la qualité de pigeons voyageurs ne pouvant prétendument ressortir que de la justification des prescriptions de la loi de 1896.

Ainsi une loi de police s'est trouvée habilement détournée de son objet et a servi à l'Administration pour faire échec sur un point déterminé, à la loi sur les Dommages de Guerre qui prévoyait une intégrale réparation.

Lorsqu'exceptionnellement le Sinistré était parvenu à démontrer qu'il était parfaitement en règle, et qu'il possédait bien des pigeons voyageurs, la question de l'évaluation venait alors se poser. Assurément celle-ci était fort délicate ; la valeur des pigeons pouvant varier avant la guerre dans des limites fort étendues, les sujets aptes aux concours se payant facilement 500, 1.000, 2.000 et même parfois bien davantage.

En procédant à une évaluation par unité toutes les fois où cela était possible, on risquait d'obtenir un total considérable pour cette catégorie de dommages. Les services

des Préfectures firent effort auprès des Commissions pour amener celles-ci à des évaluations forfaitaires et globales. Un certain nombre d'entre elles ayant résisté, la Préfecture du Nord demanda une décision au Tribunal des Dommages de Lille qui, à la date du 12 avril 1922, sur rapport de M. L. Selosse, doyen de la Faculté libre de droit, rendit le jugement suivant :

« Attendu qu'en cas de destruction totale d'un pigeonnier, il est matériellement impossible de supputer la valeur de chaque animal disparu, à cause des éléments multiples, souvent insaisissables, qui constituent cette valeur ;

« Que cette valeur est d'ailleurs incertaine et variable, puisqu'elle est subordonnée à tous les aléas de la mortalité, des maladies, des accidents, et d'autre part, à la fécondité de la reproduction ;

« Qu'il convient dès lors de considérer *in globo* le colombier comme une collection, une sorte d'universalité, et de lui appliquer un barème général établi suivant sa composition et les conditions normales du marché ;

« Que, pour se déterminer, on ne peut adopter comme critérium absolu les présomptions tirées des évaluations fournies par les Sociétés colombophiles, qui, malgré leur compétence et leur bonne foi, sont naturellement portées à majorer les prix ;

« Attendu qu'il convient d'admettre comme moyen équitable le prix *actuel* de 40 francs pour un pigeon de race ou primé, et celui de 20 francs pour un pigeon jeune et non primé. » (1)

A la Commission de Douai-Ouest 2^o les évaluations forfaitaires étaient encore moins favorables aux sinistrés. Les décisions y étaient rendues sur la base de 5 francs par pigeon jeune et 10 francs par pigeon adulte, valeur 1914, avec coefficient 2, soit : 10 et 20 francs.

1. Tribunal des Dommages de Lille, 12 avril 1922 (aff. G. G.). B. D. N., 1921-1922, 2^e partie, n^o 640, page 919.

VI. — Coqs et poules de combat.

Un autre plaisir favori des paysans et des ouvriers dans la région du Nord et également encore en Belgique, consiste dans l'élevage de coqs d'espèce destinés à des combats.

Dans les provinces françaises et belges de Flandre et de Hainaut, les Sociétés de propriétaires de coqs de combats, étaient avant la guerre, innombrables. C'était pour le peuple une distraction du dimanche d'assister à des combats de coqs et d'y parier. Beaucoup de fermiers élevaient des poules dites d'espèces et des coqs de combats, dont ils se bornaient à vendre les produits sans engager eux-mêmes de sujets dans les concours.

C'étaient de simples éleveurs : leurs produits atteignaient des prix parfois considérables, en tous cas toujours très supérieurs aux prix atteints par les volailles domestiques.

Certains sujets primés ou renommés par les concours dans lesquels ils avaient triomphé, atteignaient des prix pouvant paraître à certains égards excessifs.

L'évaluation du préjudice subi par les éleveurs de coqs et poules d'espèces, ainsi que des propriétaires de sujets participant à des concours, était assurément un peu délicate et n'eût pas manqué, ainsi que pour les pigeons voyageurs, de causer d'assez longues recherches et d'assez grandes complications. L'ensemble des dommages eût vraisemblablement atteint un chiffre très considérable.

L'Administration s'est immédiatement efforcée de faire considérer les coqs de combats et les poules dites d'espèces comme des animaux de basse-cour, et de faire fixer les indemnités suivant les bases établies pour ceux-ci. Elle tirait argument de la loi du 6 juin 1850 relative aux mauvais traitements exercés envers les animaux domestiques ainsi conçue :

Article unique : « seront punis d'une amende de 5 à 15 francs, et pourront l'être d'un à cinq jours de prison, ceux qui auront exercé publiquement de mauvais traitements envers les animaux domestiques. La peine de prison sera toujours appliquée en cas de récidive ».

La jurisprudence habituelle des Commissions vint consacrer sans grande difficulté la thèse administrative.

Les organismes d'évaluation admirent que les coqs de combats et poules d'espèce ne devaient être payés qu'au prix des animaux de basse-cour, adoptant la manière de voir qu'une décision de la Commission Cantonale de la Bassée avait consacrée pour la première fois en 1919.

« Attendu qu'au paragraphe 1^{er} de la 2^e catégorie O... réclame une somme de 100 francs, valeur de 20 poules, dites « poules d'espèces » destinées à la reproduction d'animaux de combat ; que c'est à raison de cette qualité spéciale qu'il leur attribue une valeur notablement supérieure à celle des volailles de basse-cour.

« Mais attendu que les combats d'animaux, et en particulier les combats de coqs, sont interdits par la loi de 1850, relative aux mauvais traitements exercés envers les animaux ; que la majoration de prix dont il est fait état en l'espèce a donc un caractère illicite ;

« Attendu qu'aucune réparation ne peut être spécialement accordée en considération du but ou du caractère illicite ou immoral d'objets ou de biens perdus ; qu'il n'y a lieu d'attribuer de ce chef à O... d'autre indemnité que celle résultant des barèmes établis pour les animaux de basse-cour. » (1).

Cette manière d'apprécier un dommage, qui a été celle de la généralité des Commissions, n'est assurément pas exempte de toute critique. Ici encore, comme dans le cas des pigeons voyageurs, c'est une loi de police qui s'est

1. 2^e Commission Cantonale de La Bassée, 22 novembre 1919 (aff. O...). B. D. N., 1919-1920, 2^e partie, n^o 61, p. 395.

trouvée détournée de son objet et que l'on a utilisée pour faire réduire les créances des sinistrés.

Puis, ce que la loi du 6 juin 1850 est venue interdire, ce sont les coups et mauvais traitements aux animaux. Posséder, acheter et vendre des animaux d'espèces est une chose parfaitement licite. Ce n'est pas la possession de bêtes de cette nature qui constitue le délit, mais le fait d'exposer certaines de ces bêtes à des conditions telles qu'elles recevront fatalement des coups et pourront parfois être grièvement blessées.

Il y a lieu de souligner que les décisions intervenues à ce sujet n'ont jamais fait de différence entre le simple éleveur qui se borne à produire une race de volailles très sélectionnée, lui coûtant évidemment plus de soins et de frais que des volailles ordinaires, et l'amateur qui se borne à faire battre des coqs.

On peut à la rigueur admettre que l'Etat n'ait pas eu à tenir compte des prix très élevés atteints par certains sujets, prix naturellement en fonction des concours gagnés, et par voie de conséquence des coups donnés ou reçus ; mais ce qu'il est plus difficile de comprendre, c'est que l'on ait payé simplement comme animaux de basse-cour, des volailles dont le coût de production était considérablement plus élevé.

CHAPITRE IV

I. — Matières premières et marchandises.

Les enlèvements ou détériorations de marchandises sont prévus par l'article 2 § 2, 2^e ; d'autre part, l'article 13 accorde des frais supplémentaires : 1^o pour les matières premières et approvisionnements indispensables à une exploitation industrielle dans la mesure de la quantité nécessaire à la remise en marche normale et à la fabrication pendant une période de trois mois, ainsi que les produits en cours de fabrication et les objets servant à l'exercice d'une profession (art. 13 § 3, 1^o) ainsi que pour les produits et marchandises nécessaires à assurer la marche du commerce, de l'industrie, pendant une période de trois mois (art. 13 § 3, 3^o).

Ces deux alinéas visent d'une façon générale les approvisionnements industriels et commerciaux qui étaient si importants dans les régions envahies.

A la lecture de ces deux articles, on s'aperçoit immédiatement qu'ils sont le résultat d'une transaction entre ceux qui, d'une part, voulaient que l'industriel ou le commerçant put racheter une quantité de matières premières et de marchandises, égale à celle qu'il possédait en 1914, et ceux qui prétendaient limiter l'indemnité au montant de la perte subie.

La quantité de produits de toutes sortes qui se trouvaient dans les régions dévastées, représentait une valeur considérable, même en 1914.

Ces contrées « constituent la partie la plus peuplée, la plus industrielle du pays ; elles paient un quart de l'impôt, un quart de l'annuité successorale, elles récoltent le quart

de notre production en blé, la presque totalité de la production en betteraves à sucre et de distillerie ; elles comptent le cinquième des usines de France, représentant le cinquième de la propriété bâtie (1). »

Le pillage des marchandises et matières premières avait été effectué avec une méthode parfaite. Le service d'espionnage commercial des Allemands avait été merveilleusement organisé avant-guerre. Ils connaissaient dans les moindres détails le pays qu'ils allaient envahir, et les richesses qu'il recélait. Toutes les firmes importantes avaient été étudiées à l'avance, dans beaucoup d'usines, des agents commerciaux, des contremaîtres, de simples ouvriers, n'étaient que des espions déguisés, tous les stocks et les approvisionnements étaient connus : ce fut un pillage organisé, discipliné, et préparé depuis des années.

En décembre 1914, c'est-à-dire moins de trois mois après l'occupation de la région Lille, Roubaix, Tourcoing, M. Otto Brandt, présentait à la Chambre de Commerce de Dusseldorf, un rapport sur le pillage de la région.

« En pays ennemi, nous nous sommes emparés de matières premières de grande valeur et en quantité considérable. Une partie du butin a consisté en laines peignées brutes et en déchets, dont la vente a été confiée à l'Union du Commerce des laines de Leipzig, les prix ayant été fixés par les experts désignés par le ministère de la Guerre. La distribution des laines brutes recueillies, en France et en Belgique, a été effectuée par une société créée pour la mise en valeur des marchandises recueillies en pays ennemi et non utilisées pour la défense nationale par les ministères de la guerre de Prusse, de Bavière et de Wurtemberg, les ministères de la

1. M. Klotz, président de la Commission des Dommages de guerre, Chambre des Députés, séance du 10 octobre 1916. *J. O.* du 11, p. 2673, 1^{re} colonne.

Rapport de M. Desplas. Doc. parl. Chambre, annexe n° 2345, *J. O.* p. 1181.

marine, et par trois banques. Le dividende a été fixé à 21 pour 100 (1). »

Si dès avant décembre 1914 le pillage des marchandises et matières premières avait revêtu une telle intensité, il est facile de s'imaginer dans quel état les pays envahis ont été laissés après quatre ans d'occupation !

Quand on songe que cette destruction complète a été longuement calculée et savamment exécutée, on ne peut s'empêcher de s'étonner et de regretter qu'il se soit trouvé une majorité de députés français pour incorporer dans une loi dite de réparation, des règles qui permettraient à l'Allemagne vaincue de ne payer que la *valeur 1914* des matières premières, approvisionnements et marchandises, à l'exception toutefois de ceux nécessaires à la remise en marche normale pour une période de trois mois.

Ce regret s'avive encore du fait que cette loi du 17 avril 1919, si stricte pour l'étendue des réparations, ait été jugée trop large, et que toutes les demandes importantes, au sujet desquelles des décisions définitives étaient pourtant intervenues, aient été soumises à la révision.

Pour nous en tenir à cette loi du 17 avril 1919, il convient de remarquer immédiatement que le paragraphe 3, 1^o et 3^o, s'applique à des biens de nature différente, mais très voisine. Le 1^o aux matières premières, approvisionnements, produits en cours de fabrication, le 3^o aux produits et marchandises des exploitations commerciales et industrielles.

Diverses circulaires ont précisé ce qu'il fallait entendre exactement par les objets ci-dessus énumérés.

Les matières premières s'entendent des marchandises ou produits destinés à être transformés ou modifiés. Les approvisionnements s'entendent de toutes les matières ou produits qui s'usent et se consomment au cours des opérations de transformation de la matière première.

1. M. Grousseau, député, Chambre, Séance du 19 octobre 1916, *J. Off.* du 20, p. 3071 et 3072.

Les matières premières deviennent produits en cours de fabrication dès le moment où elles ont subi, du fait de l'industriel, ou pour son compte, un commencement de modification jusqu'au moment où elles deviennent pour lui un objet de vente.

Aux termes de la loi, une différence essentielle existait entre les matières premières et approvisionnements paragraphe 3, 1^o, les produits et marchandises nécessaires au commerce et à l'industrie, paragraphe 3, 3^o, d'une part, pour lesquels les frais supplémentaires se trouvaient limités à une période de trois mois et les produits en cours de fabrication paragraphe 3, 1^o, qui donnent droit aux frais supplémentaires, quelle que soit leur quantité, et quelle que soit la durée de leur fabrication.

La rédaction de ces deux alinéas apparaît comme confuse, puisque dans le 1^o, on traite à la fois d'objets dont les frais supplémentaires sont limités et conditionnels, et d'objets qui ont dans tous les cas des frais supplémentaires : que dans le 3^o on traite à la fois du commerce et de l'industrie, et que ces alinéas se trouvent séparés par le 2^o, qui s'occupe principalement des choses d'agriculture.

PERTE SUBIE.

La détermination de la perte subie devait évidemment se faire selon la même règle pour tous les objets classés comme marchandises, matières premières, produits en cours de fabrication, etc...

Pour l'évaluation de cette perte subie, fallait-il prendre le cours d'achat ou le cours de vente ?

Cette question paraît avoir été posée clairement pour la première fois devant la 1^{re} Commission de Roubaix Nord le 24 juin 1920.

Le sieur Subrenat, négociant en tissus à Roubaix, a été victime de nombreuses réquisitions qui ont mis son magasin

à sec. Il a obtenu devant la Commission le 20 juin 1920 la somme de 148.836 fr. 05 comme perte subie et celle de 424.440 fr. 25 pour frais supplémentaires.

L'Administration s'étant pourvue contre cette décision, le Tribunal de Lille avait à choisir entre deux manières de procéder :

Fallait-il calculer la perte subie suivant le prix d'achat de la marchandise réquisitionnée ? c'était la thèse de l'administration.

Fallait-il, au contraire, se baser sur le prix de vente établi par le coût de ces marchandises à la date du 30 juin 1914 ? c'était la thèse du sinistré adoptée par la Commission.

Le rapport présenté par M. Louis Selosse au Tribunal de Lille, ne tranchait pas cette importante question qui offrait tout l'intérêt d'une question de principe, et se bornait à mettre en relief les arguments invoqués par la Commission de Roubaix et l'Administration.

La Commission de Roubaix adoptait le critérium du cours de la marchandise à la date du 30 juin 1914. Elle s'appuie d'abord sur les travaux préparatoires de la loi du 17 avril 1919, et soutient que cette base de calcul est bien celle qui, finalement, a été adoptée par la Chambre des Députés. A cette analyse très détaillée de la discussion parlementaire, le mémoire administratif répond en montrant toute la confusion de cette discussion qui ne paraît pas s'être concrétisée dans un texte précis et définitif.

Le jugement du Tribunal est ainsi motivé.

« EN DROIT :

« Attendu que la loi du 17 avril 1919 a été justement qualifiée de loi d'équilibre et de réparation intégrale dont le but est d'assurer autant que possible l'égalité entre les habitants des régions dévastées et les habitants des régions plus heureuses ;

« Que, par suite, elle cherche à mettre ceux dont les biens mobiliers ont été réquisitionnés, dans la même situation que

ceux qui, de l'autre côté du front, ont pu, ou auraient pu les réaliser ;

« Qu'ainsi le Conseil d'Etat a décidé que les meubles proprement dits doivent être estimés à la valeur vénale qu'ils avaient à la date du 30 juin 1914, en tenant compte de leur état ;

« Que rien n'indique que ce mode d'appréciation ne s'appliquerait pas aux marchandises, et qu'il faudrait, pour celles-ci, à la différence des autres meubles, les estimer, non pas à leur valeur vénale, mais suivant le prix d'achat ;

« Que le texte de l'article 13, spécifiant que la perte subie doit être évaluée à la date du 30 juin 1914, ne s'expliquerait pas, puisque, s'il fallait s'en référer au prix d'achat, il faudrait presque toujours se reporter à une date antérieure ;

« Que la phase suivante de cet article, commençant par l'adverbe « toute fois », lequel, grammaticalement, implique une dérogation, montre bien que le législateur, prévoyant deux hypothèses distinctes, d'une part, les marchandises achetées avant le 30 juin 1914, et d'autre part, celles acquises après cette date, entend les traiter d'une façon différente ;

« Que s'il admet le prix d'achat pour les secondes, c'est qu'il propose, pour les premières, un autre critérium, lequel ne peut être que le cours de vente, puisqu'à défaut d'indications légales, la fixation d'un cours intermédiaire serait nécessairement arbitraire et variable.

« Attendu que, s'il règne une certaine confusion dans les travaux préparatoires, il n'est pas inutile d'y relever ce fait significatif, à savoir qu'à la séance du 26 octobre 1916, la Chambre des Députés a repoussé à une forte majorité, un amendement qui proposait comme base générale d'évaluation, le prix d'acquisition ;

« Attendu que l'on objecte que la différence entre le prix d'achat et le cours de vente à une date déterminée, constitue, pour le commerçant, en cas de hausse, un bénéfice à

l'état d'espérance tant qu'il n'est pas réalisé et que, ce bénéfice étant subordonné aux fluctuations du marché, le fait de ne l'avoir pas réalisé ne cause pas un préjudice certain, matériel et direct, mais un simple manque à gagner ».

« Mais attendu que, suivant les usages du commerce et d'après la jurisprudence, il est admis qu'un commerçant peut légitimement considérer comme acquis et entrés dans son patrimoine, des bénéfices qui ne sont pas encore encaissés, pourvu qu'ils soient représentés par des valeurs d'une réalisation prochaine et facile.

« Qu'ainsi il a été jugé qu'une Société par actions peut en faire état dans son bilan, sans encourir le reproche de distribuer des dividendes fictifs (Cass. 7 mai 1872. Sirey, 72-1-123; Cass., 21 janvier 1891. Sirey 95-1-411; Cass., 18 janvier 1894. Sirey 94-1-256; et les notes du professeur Wahl. Sirey 1901-2-297. »

« Par ces motifs :

« En droit : confirme la décision de la Commission Cantonale en tant qu'elle a jugé que les marchandises réquisitionnées devaient être évaluées au prix de vente à la date du 30 juin 1914 (1) ».

Très finement, le Tribunal oppose ainsi à la thèse administrative qui veut uniquement tenir compte de la valeur d'achat pour les marchandises, l'arrêt Godefroy (2) qui pour les mobiliers d'habitation a précisément refusé de tenir compte du prix d'achat, et a limité la perte subie à la valeur vénale des meubles et effets usagés existant au 30 juin 1914.

Le principe admis par le Conseil d'Etat pour les meubles meublants, est que ceux-ci doivent être estimés d'après leur valeur vénale, réelle, et non pas suivant le prix d'achat.

Comme l'article 13 pose des règles uniformes pour toutes

1. Tribunal des Dommages de Lille, 25 juin 1921 (aff. S.). B. D. N., 1920-1921, 2^e partie, n^o 407, p. 860.

2. Conseil d'Etat, 18 mars 1921. B. D. N., 1920-1921, 2^e partie, n^o 349, p. 570, 2^e partie, n^o 352, p. 625.

les catégories de meubles, il y a évidemment lieu d'adopter pour l'évaluation des marchandises, celles que le Conseil d'Etat lui-même a appliquées pour les mobiliers d'habitation. L'Administration fait preuve d'illogisme : pour les meubles meublants, elle prend la valeur vénale et non pas le prix d'achat ; pour les marchandises, elle s'en tient au prix d'achat, et refuse de tenir compte de la valeur vénale.

Le retentissement causé par ce jugement fut considérable dans toute la région du Nord, l'Administration protesta immédiatement sans même attendre la décision de la Commission Supérieure, et enjoignit à ses Agents d'admettre uniquement comme base d'évaluation un prix d'achat ou de revient.

Cette décision allant nettement à l'encontre de l'interprétation adoptée par l'Administration des termes du premier alinéa de l'article 13 de la loi du 17 avril 1919, la question va être portée, sur le pourvoi de l'Etat, devant la Commission Supérieure des Dommages de guerre, aux fins de réformation.

« Vous devez donc en attendant que la solution ait été donnée par la haute juridiction saisie, continuer à défendre, devant les organismes auprès desquels vous êtes respectivement accrédités, la thèse de l'Administration, à savoir que l'évaluation en perte subie, à la date du 30 juin 1914, des dommages causés aux biens meubles, spécialement aux marchandises et produits destinés à la vente, doit être basée sur le prix d'achat ou de revient suivant le cas (1). »

Le 31 juillet 1922 la Commission Supérieure rendait sa décision dans l'affaire Subrénat.

« Aux termes de l'article 13 de la loi du 17 avril 1919, les dommages aux biens meubles étant réparés, en ce qui concerne la perte subie, dans la mesure de cette perte, évaluée

1. Instruction préfectorale, Nord, 15 juillet 1921. B. D. N., 1921-1922, 1^{re} partie, n° 228, p. 21.

au 30 juin 1914 pour les meubles autres que les produits agricoles et l'évaluation de cette perte, pour ceux achetés ou produits postérieurement à cette date, étant faite d'après le prix d'achat ou le coût de production, si ceux-ci peuvent être établis, il convient, pour déterminer le montant de cette perte, d'évaluer la somme que le Sinistré aurait eue à déboursier au 30 juin 1914 pour se procurer des meubles identiques à ceux détruits et tenir compte de l'état dans lequel se trouvaient ces meubles au jour du sinistre, c'est-à-dire de rechercher le cours commercial, coté ou non coté à la date précitée, des objets similaires aux objets mobiliers dont il s'agit (1). »

Le jugement de Lille est ainsi annulé en tant qu'il a décidé que les marchandises réquisitionnées devaient être évaluées au prix de vente à la date du 30 juin 1914.

Pour échapper aux reproches de contradiction que le Tribunal de Lille avait faits à la théorie de l'Administration, la Commission supérieure déclare abandonner les notions de valeur d'achat et valeur de vente, dit qu'il y a lieu de s'en tenir à la valeur marchande qui ne se confond ni avec le prix d'achat, ni avec celui de vente, et que le montant de perte subie est déterminé par la somme que le Sinistré aurait eue à déboursier le 30 juin 1914, pour se procurer des meubles identiques à ceux détruits, en tenant compte de l'état où ils se trouvaient au jour du sinistre.

La Commission Supérieure revient toutefois en fait à l'évaluation de la perte subie d'après la valeur d'achat, ou plus exactement d'après la valeur d'un nouvel achat qui aurait été effectué le 30 juin 1914.

Par cette théorie extrêmement ingénieuse, elle évaluait les marchandises, en suivant les mêmes règles que celles posées par elle pour l'évaluation des meubles meublants, échapp-

1. Commission supérieure 31 juillet 1922 (aff. Subrédat) B. R. L., n° 31, 19 août 1922, p. 257.

pant ainsi à la contradiction que le Tribunal de Lille reprochait à l'administration des Régions Libérées.

Dans les deux cas, l'intérêt de l'Etat était évident, en évaluant les meubles meublants tels qu'ils se trouvaient le 30 juin 1914, l'Etat ne payait pas la vétusté ; en évaluant les marchandises suivant le coût d'un nouvel achat effectué au 30 juin 1914 l'Etat échappait à l'obligation d'avoir à payer le prix de vente.

Le principe d'évaluation posé parla Commission Supérieure, ne parut pas encore à l'Administration des Régions Libérées constituer une sauvegarde suffisante des droits de l'Etat. Elle fit d'abord observer que la Commission Supérieure des dommages de guerre, appelée à établir les règles d'évaluation de la perte subie par des biens meubles, avait uniquement en l'espèce, à statuer sur le cas d'une perte de marchandises ; qu'il ne semblait pas que ces règles puissent, par voie de simple analogie, être étendues au cas d'un sinistre industriel, que notamment en ce qui concerne les produits en cours de fabrication, la valeur marchande n'est pas déterminable à l'aide de cours commerciaux (!) et que, dans ce cas, il serait logique de décider que l'évaluation devrait se faire sur la base du prix de revient.

Même pour les produits finis, qui ont bien pourtant le caractère d'une marchandise, puisqu'ils sont nécessairement destinés à la vente, l'Administration admettait comme mesure de la perte subie, non pas la valeur marchande au 30 juin 1914 d'objets semblables à ceux dont il s'agissait, mais le coût de production.

Le Ministre des Régions Libérées ayant été consulté sur une difficulté relative à des bons de réquisition délivrés pour des produits finis d'une sucrerie-distillerie, adressait la réponse suivante :

Le ministre fait connaître « qu'en pareil cas, il estimait préférable de s'en tenir, en principe, pour l'appréciation des dommages, aux éléments de preuve fournis par les bons,

sous réserve que les évaluations portées sur les bons seront contrôlées, conformément à l'article 13, § 1^{er} de la loi du 17 avril 1919, par l'évaluation du coût de la production, s'il peut être établi, ou, si le coût de production ne peut être établi, par l'évaluation de la perte subie d'après la valeur des objets réquisitionnés au 30 juin 1914 » (1).

FRAIS SUPPLÉMENTAIRES.

Les règles applicables à l'évaluation des frais supplémentaires pour les objets, produits et marchandises dépendant des exploitations commerciales ou industrielles repris dans l'article 13, § 3, 1^o et 3^o ont été précisées par une circulaire ministérielle du 2 décembre 1920, dite circulaire Ogier, n^o 639.

Cette circulaire qui posait les règles concernant les diverses catégories de biens repris dans les alinéas de l'article 13, ci-dessus indiqués, n'a subi que des retouches de détail et régit encore cette matière, sauf en ce qui concerne les produits finis, où elle est devenue caduque depuis le fameux arrêt Abbadie-Aguirre du 24 novembre 1924 et la réglementation législative qui en a été la suite, et en ce qui concerne les déductions au cas d'industrie intégrée.

Il convient d'en rappeler les dispositions principales.

En aucun cas les frais supplémentaires accordés en l'exécution de l'article 13, § 4, 1^o et 3^o de la loi du 17 avril 1919 ne peuvent être alloués pour des quantités de matières premières, approvisionnements, produits en cours de fabrication, produits fabriqués et marchandises, supérieures à celles qui ont été réellement endommagées, détruites ou enlevées par suite de faits de la guerre.

La remise en marche normale s'entend de l'ensemble des opérations préliminaires ayant pour but de ramener l'usine

1. B. R. L., 2^e année, n^o 8, p. 59.

à des conditions de fonctionnement normal au moment du dommage.

Les produits qui étaient en cours de fabrication lors du sinistre donnent droit aux frais supplémentaires, quelle que soit leur qualité, et quelle que soit la durée de la fabrication.

Donnent droit aux frais supplémentaires les produits fabriqués que les nécessités de l'entreprise obligent l'industriel à emmagasiner en vue de leur vente ultérieure, à l'exclusion de ceux vendus avant ou en cours de fabrication et emmagasinés en attendant leur livraison, sans que la quantité de ces produits excède celle qui correspond à un écoulement de trois mois.

En conséquence, donnent droit aux frais supplémentaires sans limitation, les produits en cours de fabrication ; aux frais supplémentaires dans la mesure de la quantité nécessaire de la remise en marche normale du commerce ou de l'industrie, les matières premières, les approvisionnements, les produits et marchandises.

Quant aux produits fabriqués ou produits finis, la circulaire leur reconnaissait le droit aux frais supplémentaires — dans la limite naturellement de trois mois, — mais sous certaines conditions. L'application causera de telles difficultés que la loi du 23 mars 1928 contiendra des dispositions spéciales et extrêmement compliquées, sur l'évaluation et la révision des produits finis.

INDUSTRIE INTÉGRÉE.

L'une des premières difficultés que souleva le règlement des dommages industriels, a été causée par le fait de l'intégration.

Lorsqu'un industriel pratique ce qu'on appelle de l'intégration, c'est-à-dire lorsqu'il réunit dans sa main les diverses branches d'une production, telles que : peignage, filature,

teinturerie, est-il en droit d'obtenir la valeur de remplacement des trois mois d'approvisionnements pour chacune de ces industries ?

La logique voulait, ou bien que l'on considère ces diverses branches comme autant d'entreprises distinctes, et dans ce cas les produits fabriqués de chacune d'elles devenant matières premières de la suivante, l'industriel a droit à ses trois mois d'approvisionnements de filature sur les produits fabriqués de son peignage et ainsi de suite ; ou bien l'on considère ces diverses branches comme un seul tout, et, dans ce cas, le produit ne pouvant être considéré comme fabriqué qu'au terme de la production envisagée dans son ensemble, ce sont tous les approvisionnements des branches intermédiaires qui devront être remboursés à la valeur des remplacements comme produits en cours de fabrication.

Cette seconde manière de voir a tout d'abord été celle de l'Administration, ainsi qu'en témoigne une décision ministérielle du 15 novembre 1919.

« L'ensemble des industries multiples exploitées par un même industriel paraît devoir être considéré comme une seule exploitation prolongée. Seules les matières premières ou seuls, les produits achetés à des tiers, auraient donc droit aux frais supplémentaires. Par contre les produits fournis à son industrie complémentaire par l'exploitant de l'industrie précédente, sont considérés comme produits en cours de fabrication jouissant, sans limitation de quantité, de frais supplémentaires (1) ».

Cette rédaction apparaît comme fort peu claire. En effet, ou bien l'industriel achète chez un tiers les matières premières et approvisionnements nécessaires à son industrie complémentaire, et dans ce cas, il avait droit aux frais supplémentaires, dans la limite des trois mois, ou bien il alimente cette industrie complémentaire grâce aux produits que lui

1. Décision ministérielle, 15 octobre 1919 B. D. N., 1919-1920, 2^e partie, n^o 54, p. 336.

fournit sa première entreprise. On ne s'explique donc pas que la décision ministérielle précitée puisse poser en principe que seuls les produits achetés au dehors donnent droit aux frais supplémentaires, alors que dans la phrase suivante elle précise que les produits fournis à une seconde entreprise par une première ont droit aux frais supplémentaires sans limitation comme produits en cours.

Une autre circulaire est venue enjoindre aux agents administratifs, au cas d'industrie intégrée, de ne déterminer la quantité de matières premières nécessaires à la remise en marche, qu'en opérant une réduction, tenant compte de la proportion de matières premières incorporées dans les produits en cours de fabrication (1).

En conséquence, et c'est l'exemple cité par la circulaire :

« Il y a lieu de n'accorder les frais supplémentaires pour aucune quantité de matières premières dans le cas où, dans les produits en cours de fabrication qui ont été détruits ou enlevés, se trouverait incorporée une quantité de matières premières suffisante pour la remise en marche normale et à la fabrication pendant trois mois de l'exploitation envisagée. »

Cette note de la direction des services administratifs publiée comme commentaire de la circulaire Ogier, et qui en aggravait les dispositions défavorables au cas d'intégration, constituait une violation flagrante de la loi (art. 31 § 1 et 3). L'arrivée au pouvoir de M. Loucheur améliora sur ce point la situation des industriels. A la date du 21 février 1921, il rappelait au Préfet :

« Les produits en cours de fabrication lors du sinistre, donnent droit aux frais supplémentaires, quelle que soit leur quantité, et quelle que soit la durée de la fabrication. »

« En conséquence, la disposition relative aux déductions à opérer pour la détermination des matières premières don-

1. D. G. S. A., 31 décembre 1920. B. D. N., 1920-1921. 1^{re} partie p. 346.

nant droit à la valeur de remplacement, qui était contenue dans la rédaction primitive du § 5, se trouve ainsi abrogée (1). »

On en revenait ainsi à l'observation pure et simple de la loi en ce qui concerne l'attribution des frais supplémentaires sans limitation pour les objets en cours de fabrication.

REMISE EN MARCHÉ.

Les alinéas 1 et 3 du § 3 de l'article 13 limitent les frais supplémentaires aux quantités nécessaires à la remise en marche normale et à la fabrication pendant une période de trois mois (alinéa 1) ; aux quantités nécessaires pour la marche du commerce ou de l'industrie pendant une période de trois mois.

D'autre part l'article 43, dans son § 3 *in fine*, stipule :

« Pour les meubles visés aux trois premiers numéros du § 4 de l'article 13, la remise du titre complémentaire est subordonnée à la reprise de l'exploitation. »

« Remise en marche normale » « reprise de l'exploitation », ces mots n'indiquent-ils pas que les frais supplémentaires sont dus seulement dans certains cas, et que, là où l'exploitation n'a pas été interrompue par le fait de la guerre, il ne saurait y avoir ni reprise d'exploitation, ni donc frais supplémentaires.

L'intérêt de cette question est considérable pour les industriels et les commerçants des régions non envahies qui possédaient dans les pays dévastés des marchandises, ou qui avaient remis des matières premières à certains industriels, notamment à ceux qui travaillent la laine.

Dans les régions envahies même, mais non évacuées par l'ennemi en octobre 1918 il se trouvait une quantité de commerçants, notamment de petits, qui malgré les réquisitions

1. Circulaire ministérielle du 21 février 1921 B. D. N., 1921-1921, 1^{re} partie, n° 166, p. 483.

perpétuelles, les prélèvements sans bons, les vols de toutes sortes étaient arrivés au prix d'efforts sans pareils à continuer leur commerce d'une manière infiniment restreinte, peut-être, certains en quelque sorte par point d'honneur; mais si réduit qu'ait été le volume de transactions, la maison de commerce n'avait jamais été fermée. La question avait à bon droit préoccupé dès le début les présidents des Commissions cantonales du Nord, qui l'avaient mis à l'ordre du jour de leurs conférences dès le mois de juin 1920.

L'article 43, 3^o, ne paraît pas viser l'étendue et les modalités de la réparation, mais est simplement relatif à la remise du titre complémentaire à l'attributaire de l'indemnité qui pour bénéficier des frais supplémentaires doit, non pas reprendre la même exploitation, mais satisfaire aux conditions générales du remploi (art. 5 § 8).

Nécessité de l'arrêt total. — Restent alors les conditions mises à l'attribution des frais supplémentaires par l'article 13, § 4, 1^o et 3^o. La remise en marche normale présupposait-elle l'arrêt complet de l'exploitation ?

Le 21 juin 1921, la conférence des présidents du Nord avait à se prononcer sur les deux points suivants :

1^o L'attribution des frais supplémentaires aux industriels et aux commerçants des régions non envahies a-t-elle pour condition essentielle l'arrêt de leur exploitation ou un ralentissement de la marche normale équivalant à un arrêt ?

2^o Les frais supplémentaires sont-ils dus aux industriels et aux commerçants des régions non envahies pour leurs marchandises se trouvant en région envahie, notamment dans le cas où la perte de celles-ci a pu causer l'arrêt de leur exploitation ?

A l'unanimité la conférence se prononce pour l'affirmative sur le premier point et, après discussion et amendement, adopta sur le second point la formule suivante :

Les frais supplémentaires sur les matières premières et les marchandises sinistrées ne sont dues aux industries et com-

merçants qu'à la condition qu'ils aient eu un établissement industriel ou commercial dont la marche ait été arrêtée par fait de guerre, l'appréciation de chaque espèce étant laissée aux Commissions Cantonales.

En résumé, la conférence estimait que les frais supplémentaires étaient dus aux industriels et commerçants envahis lorsqu'ils avaient subi dans leurs affaires un ralentissement équivalent à un arrêt, et aux industriels et commerçants, non envahis, lorsqu'ils avaient eu un établissement industriel ou commercial arrêté par fait de guerre.

Immédiatement l'Administration des Régions Libérées s'insurgea contre cette manière de voir. En ce qui concerne les régions envahies, elle soutenait que l'interruption du commerce ou de l'industrie devait être totale.

D'autre part pour les entreprises commerciales ou industrielles avec siège social en France libre, l'Administration soutenait qu'elles ne pouvaient prétendre aux frais supplémentaires alors même que leur usine ou succursale en pays occupé s'était trouvée fermée, du moment que l'entreprise considérée dans son ensemble avait pu garder une certaine activité dans l'une des branches quelconques qu'elle exploitait avant la guerre.

L'arrêt complet d'une succursale ou d'une usine en pays envahi ne suffisait pas, celui d'une branche d'une entreprise commerciale ou industrielle du fait de la fermeture de la succursale en pays envahi ne suffisait pas non plus ; il fallait l'arrêt complet de toute l'entreprise.

Les Commissions et Tribunaux se virent contraints d'adopter sur tous les points la thèse que l'Administration avait fait consacrer par la Commission Supérieure des dommages de guerre.

De nombreux jugements de Tribunaux de dommages sont venus préciser que pour les établissements situés en pays envahis, il ne pouvait y avoir attribution de frais sup-

plémentaires qu'au cas seulement où il y avait eu interruption complète d'activité.

« Attendu que cette allocation des frais supplémentaires ne peut dès lors être faite en dehors des conditions prévues par la loi, conditions qui, à raison des considérations qui précèdent, doivent être scrupuleusement observées :

« Attendu qu'aux termes de l'article 43 de la loi du 17 avril 1919 le paiement des frais supplémentaires, lorsqu'ils ont été accordés pour des marchandises et matières premières, est subordonné à la reprise de l'exploitation; qu'il ne peut y avoir reprise que lorsqu'il y a eu interruption, qu'il s'ensuit que la réquisition, l'enlèvement ou la destruction des marchandises et matières premières ne peut donner lieu à l'allocation des frais supplémentaires dans les limites prévues par la loi que lorsque cette réquisition, cet enlèvement ou cette destruction, ont occasionné l'interruption de l'exploitation (1) »

« Attendu qu'il faut en déduire que l'exploitation du commerce a continué, que si les événements de guerre, par les dégâts causés, ont pu gêner le commerce dans une certaine mesure, ils ne l'ont pas arrêté.

« Que les frais supplémentaires constituant une libéralité et un bénéfice pour le commerçant, sont subordonnés, d'après l'article 43 de la loi du 17 avril 1919, à la reprise de l'exploitation, qu'il n'y a donc pas lieu de les accorder lorsque, comme en l'espèce, le commerce n'a pas cessé d'être exploité (2) ».

Le jugement reconnaît bien qu'au fait même des réquisitions le commerce a été gêné, et implicitement, que sa

1. Commission Cantonale de Lille-Est, 26 novembre 1920 (aff. G.). B.D.N., 1920-1921, 2^e partie, p. 376, n° 274.

2. Tribunal des Dommages de guerre de Lille, 2^e Chambre, 29 mai 1922 (aff. dame D. et Sr G.) B.D.N., 1921-1922, 2^e partie, n° 661, p. 967.

marche n'a plus été normale. Il refuse les frais supplémentaires par ce motif que l'exploitation n'a pas été complètement arrêtée. Il est facile de voir combien ce motif paraît éloigné de la notion de remise en marche normale qui pourtant figure seule dans la loi.

Pour ce qui est des établissements industriels et commerciaux, dont le siège social est situé en France libre, la jurisprudence fut également très stricte.

Lorsqu'une succursale, une usine ou un dépôt a été fermé par fait de guerre, les frais supplémentaires ne sont pas dus si l'établissement principal a continué de fonctionner,

Première espèce. — « Ne donne pas lieu à l'allocation des frais supplémentaires prévus à l'article 13 de la loi organique, la perte d'un stock de marchandises constituant un simple dépôt établi par un industriel en vue de la vente de ses produits, alors que l'établissement principal dont ce dépôt dépendait a continué à fonctionner et a pu assurer le réapprovisionnement dudit dépôt ; qu'il ne s'est pas produit, par conséquent, d'interruption dans l'activité commerciale (1). »

Deuxième espèce. — Pour qu'il puisse y avoir lieu à l'allocation des frais supplémentaires, il faut que les marchandises soient nécessaires pour assurer la marche du commerce.

Par cette expression légale, on doit entendre un établissement commercial.

Or, en l'espèce, il s'agissait, non de l'établissement commercial lui-même, situé à Lyon, mais d'une simple annexe de cet établissement, d'un entrepôt situé à Nancy.

Il n'y avait donc pas lieu de rechercher si la perte des marchandises survenue à Nancy, a privé l'annexe du stock nécessaire pour assurer sa marche : la seule question qui se

1. Commission supérieure, 17 décembre 1921 (aff. Sté des Etablissements Hutchinson). B. R. L., n° 9, 4 mars 1922, p. 77.

posait, était celle de savoir si la marche de l'établissement de Lyon a été affectée par cette perte, survenue à Nancy. Si oui, les frais supplémentaires sont dus ; sinon ils ne le sont pas.

Dès lors que le sinistré ne démontre pas l'affirmative, il n'a pas droit aux frais supplémentaires (1).

Nécessité de l'arrêt dans toutes les branches. — La Commission Supérieure a même admis que l'arrêt complet d'une branche d'activité, d'une Société située hors pays envahi, arrêt dû au pillage des stocks, n'est pas un motif suffisant à l'attribution des frais supplémentaires.

L'espèce ci-dessous rapportée, est pleinement caractéristique. La Société des Etablissements Mielle est une entreprise à succursales multiples et à branches multiples, dont le siège social est à Châlons-sur-Marne : c'est dans cette ville que se trouve l'entrepôt où sont stockés les approvisionnements à répartir entre les divers magasins de vente. Le 30 juillet 1914, 200 balles de riz, achetées par la Société, furent expédiées de Dunkerque à son entrepôt de Châlons. Elles furent perdues en cours de route : de ce fait son commerce de riz fut interrompu pendant quatre mois. Le tribunal des Dommages de Guerre refusa les frais supplémentaires. — Arrêt conforme.

« Les frais supplémentaires de remplacement n'étant dus, aux termes de l'article 13 § 4. 3°, de la loi organique, que pour la quantité de marchandises ou de produits nécessaires à assurer la marche du commerce ou de l'industrie pendant une durée de trois mois, en cas d'interruption des opérations industrielles ou commerciales, par suite d'un fait de la guerre, et cette disposition de la loi n'ayant pas eu pour but de fournir aux entreprises industrielles ou commerciales sinistrées le moyen de reconstituer tous leurs approvisionnements, il s'ensuit que ces frais de remplace-

1. Commission supérieure, 26 décembre 1921 (aff. B.). B.R.L., n° 12, 25 mars 1922, p. 106.

ment ne peuvent être alloués si, par suite de cette perte, la marche du commerce ou de l'industrie n'a pas été arrêtée, même dans le cas où il se serait produit un arrêt dans la branche spéciale du commerce ou de l'industrie dans laquelle rentraient les marchandises perdues (1). »

Le 11 mars 1922 une décision à peu près identique de la Commission Supérieure, intervenait pour la même Société.

Elle se réfère au cas où ce n'est pas l'établissement principal lui-même qui a été arrêté dans sa marche, mais seulement une de ses succursales annexes (2).

Il paraîtra peut-être superflu d'ajouter que les établissements industriels et commerciaux situés en France libre, dont l'activité s'était trouvée simplement ralentie et dont la marche n'avait plus été normale, ne pouvaient prétendre aux frais supplémentaires pour leurs marchandises réquisitionnées, puisque leurs entreprises similaires situées en France occupée, étaient soumises au même régime de défaveur.

La Commission Supérieure décide que les frais supplémentaires ne sont pas dus quand l'industrie ou le commerce n'a pas été interrompu, ni quand, en cas de reprise après interruption, le Sinistré disposait encore, au moment de la reprise, d'un stock de matières premières, approvisionnements ou marchandises, en quantité égale ou supérieure à celle nécessaire pour la fabrication ou la marche du commerce pendant trois mois, cette règle ne pouvant souffrir exception même du fait que l'industriel n'aurait évité l'arrêt complet de son exploitation que par une marche avec personnel et moyens réduits (3).

1. Commission Supérieure, 23 janvier 1922 (aff. Société des Etablissements Mielle). B. R. L., n° 11, 18 mars 1922, p. 93.

2. Commission Supérieure, 23 janvier 1922, (aff. Société des Etablissements Mielle). B. R. L., n° 10, 11 mars 1922, p. 82, B. R. L., n° 11, 18 mars 1922, p. 94.

3. Commission Supérieure, 31 juillet 1922 (aff. Cahen). B. R. L., n° 47, 9 décembre 1922, p. 396.

Par l'effet de la jurisprudence, l'article 13, § 3, 1^o et 3^o, se trouvait infiniment restreint dans son application.

Les industriels ou commerçants ayant le siège principal de leur exploitation, ou même un établissement hors les pays envahis ne pouvaient, que dans des cas très rares, prétendre aux frais supplémentaires pour leurs marchandises ou produits ; ceux-ci ne leur étaient accordés que sous condition d'arrêt de toutes leurs branches d'activité et de tous leurs établissements.

En pays envahi même une bonne partie des commerçants se voyaient, eux aussi, refuser tous frais supplémentaires, l'arrêt de leur commerce n'ayant pas été complet, et ils se trouvaient en quelque sorte punis des efforts qu'ils avaient tentés pour maintenir un semblant d'activité.

Commerce accessoire. — Les habitants des pays envahis qui exerçaient un commerce accessoire, à côté de leur commerce ou de leur profession principale, n'ont pas été mieux traités et se sont toujours vu refuser les frais supplémentaires pour les marchandises de leur commerce accessoire, même au cas où les prélèvements subis par eux avaient causé en fait l'interruption de ce commerce.

Les cas de commerces accessoires étaient très nombreux.

Dans les campagnes, le cabaretier est fréquemment marchand d'engrais, de volailles et parfois d'animaux plus importants ; le cultivateur, en beaucoup d'occasions, ne se contente pas de vendre ses propres produits, il achète ceux de ses voisins et s'établit marchand de fourrages, de grains ou de légumes.

Lorsque des cultivateurs disposaient d'attelages en surabondance, ou se trouvaient mieux placés au point de vue communications, il arrivait que leur commerce dit accessoire, prenait une importance considérable.

De ce fait que la profession principale du Sinistré n'était pas commerciale, ou qu'elle était constituée par un autre commerce, pour lequel il était seulement patenté, les orga-

nismes d'évaluation en ont conclu que les frais supplémentaires n'étaient pas dus pour les marchandises dépendant de la profession accessoire.

La première décision en cette matière émane de la Commission Cantonale de Lannoy, et se réfère au cas d'un employé, — vraisemblablement d'une usine de tapis — qui accessoirement exerçait un commerce de tapis.

La Commission rejette la demande de frais supplémentaires, alléguant que « le remplacement n'étant pas de droit en matière de dommages mobiliers, et les frais supplémentaires n'étant dus, aux termes de l'article 13, 4^o al., n^o 3, qu'en ce qui concerne les marchandises nécessaires à assurer la marche du commerce, la valeur représentative de la perte subie est seule allouée au Sinistré, employé et non commerçant pour les marchandises à lui enlevées par l'ennemi (1).

D'autres décisions sont relatives aux commerces accessoires exercés par des Sinistrés déjà par ailleurs commerçants.

Le Tribunal de Lille refuse les frais supplémentaires à un cabaretier sur les quantités de bois à lui enlevées, tout en reconnaissant qu'il exerçait bien accessoirement le commerce de marchand de bois.

« Attendu que les bois enlevés ne constituant pas des meubles d'habitation, les frais supplémentaires ne pourraient être accordés qu'en vertu de l'article 13, alinéa 4, 3^o de la loi du 17 avril 1919, comme représentant des marchandises nécessaires à assurer la marche du commerce pendant trois mois ;

« Mais attendu que V. exerçait la profession de cabaretier, pour laquelle seule il était patenté, et que, s'il faisait des opérations sur les bois, c'était par surcroît, à l'occasion et sans patente ;

« Qu'il est difficile d'admettre que le législateur de 1919

1. Commission Cantonale de Lannoy, 29 septembre 1919 (aff. F.D.). B. D. N., 1919-1920, 2^e partie, n^o 43, p. 353.

ait voulu étendre une disposition exceptionnelle et de faveur à un commerce irrégulier et non patenté.

« Par ces motifs, rejette la demande en ce qui concerne les frais supplémentaires (1). »

A signaler dans le même sens une décision de la Commission Cantonale de Lille-Nord, qui base le refus de frais supplémentaires pour les marchandises dépendant d'un commerce accessoire, sur le fait que le Sinistré n'avait pas une deuxième patente (2).

L'article 13, § 3, 3^o, ne stipulait rien de pareil. Du moment que l'existence d'un commerce était reconnue, l'attribution des frais supplémentaires aux produits et marchandises nécessaires à la marche du commerce pendant trois mois, s'imposait nécessairement. L'idée que les frais supplémentaires ne sont dus qu'autant que le commerce constitue la profession principale, et en ce cas, pour le commerce principal lui-même seulement, apparaît comme entièrement étrangère à la loi. Les travaux préparatoires ne contiennent pas une ligne qui puisse motiver une pareille interprétation, et justifier la manière de faire qui a été universellement adoptée.

En ajoutant à la loi des conditions qui ne figurent pas, telles que la nécessité du commerce principal, celle de la patente, de très nombreux sinistrés, d'autant plus intéressants qu'ils étaient plus modestes, se sont trouvés lésés, s'étant vu refuser tous frais supplémentaires pour les marchandises dépendant d'un commerce, dont l'existence avant la guerre, ne pouvait être contestée et était d'ailleurs généralement reconnue.

1. Tribunal des Dommages de Lille, 30 octobre 1920 (aff. V.). B.D.N., 1920-1921, 2^e partie, n^o 249, p. 242. *

2. Commission Cantonale de Lille-Nord, 25 janvier 1921 (aff. D.D.) B.D.N., 1920-1921, 2^e partie, n^o 312, p. 439.

II. — Produits finis.

A partir du moment où, pour un industriel, le produit auquel il a fait subir des transformations devient pour lui un objet de vente, celui-ci constitue un produit fini ou une marchandise.

De même un produit est fini et non produit en cours de fabrication, lorsque les opérations de manutention qu'on lui fait subir en vue de sa vente (telles que pliage, découpage, mise en caisse, etc...) ne sont pas de nature à modifier son état.

L'article 13, § 3, ne contenait pas de dispositions spéciales concernant les produits finis ; le 3^o prévoyait des frais supplémentaires pour les produits et marchandises nécessaires à assurer la marche du commerce ou de l'industrie pendant une période de trois mois.

Cette disposition qui s'applique aux produits et marchandises de l'industrie comme du commerce, ne fait pas double emploi avec le 1^o du paragraphe 3, qui s'occupe des matières premières et produits en cours de fabrication.

Comme on le voit, l'article 13, § 3, 1^o se rapporte au premier et second stade de la production des industries, et le 3^o se rapporte au contraire au 3^e stade de cette même production.

Les travaux préparatoires de la loi ne laissent aucun doute sur le point de savoir si des frais supplémentaires sont dus pour les produits et marchandises des industries.

Le texte primitif ne comportait pas ces mots « ou de l'industrie » (Rapport Reynald, Sénat, 1917, Annexe 315, p. 653, art. 13 et Débats, Sénat, 21 déc. 1917, *J. Off.*, p. 1145). Ils ont été ajoutés après coup par la Chambre (Rapport Eymond, 1918, Annexe n^o 5021, et Débats, Chambre, 21 janvier 1919,

p. 133, 3^e col.) et ne sauraient l'avoir été sans raison d'être.

Le législateur ayant pris soin d'indiquer expressément dans le 3^o du paragraphe 3 de l'article 13, l'industrie à côté du commerce, et de prévoir pour ces deux branches de l'activité un traitement identique, il apparaissait fort clairement que l'industriel devait être regardé comme un commerçant pour les produits et marchandises de son industrie, et traité en tous points comme celui-ci.

- D'autre part, la situation créée par le législateur est entièrement conforme à la réalité des choses.

L'industriel cumule, en effet, en sa personne, le double rôle de fabricant et de commerçant. A côté de ses stocks de matières premières destinés à la production, il avait dans ses magasins au moment de la guerre, des stocks de marchandises fabriquées et qui ont pu aussi être réquisitionnées ou détruites. M. Lafont reconnaissait expressément cette double qualité d'industriel ou de commerçant dans la personne du fabricant et en tirait argument contre la réparation des dommages causés au fonds de commerce (1).

D'ailleurs la recherche des motifs apparaît ici comme entièrement superflue tant le texte est clair :

Ont droit aux frais supplémentaires : « les produits et marchandises nécessaires à assurer la marche du commerce ou de l'industrie pendant une période de trois mois ».

On se demande quelle interprétation pourrait prévaloir contre une disposition aussi formelle et aussi précise.

En face de ce texte, qu'allaient faire l'Administration et la jurisprudence ?

Jusqu'en 1919 il y eut des flottements, certaines Commissions refusaient les frais supplémentaires aux produits finis, se soumettant sans résistance aux injonctions des délégués des Préfets. D'autres Commissions avaient une

1. Chambre 1919, *J.O.*, p. 322, 3^e colonne et 11 avril 1919, *J.O.*, p. 1904, 2^e col.

ligne de conduite opposée, et accordaient les frais supplémentaires ; elle furent bientôt la majorité.

A une demande de renseignements, le Ministre des Régions Libérées répondait par les déclarations suivantes.

« Il résulte de ce texte. — Art. 13, § 3, 1^o et 3^o — que les industriels ont droit à la valeur de remplacement pour les matières premières et approvisionnements de trois mois et pour tous les produits en cours de fabrication. Quant à savoir si la valeur de remplacement est due pour les produits fabriqués également pour une période de trois mois il y a lieu de décider qu'elle n'est due qu'en tant qu'ils constituent des marchandises indispensables à la marche du commerce et de l'industrie » (1).

De cette réponse, il résultait clairement que l'administration reconnaissait que l'industriel a droit en principe à la valeur de remplacement, même pour les produits fabriqués ou produits finis qui doivent être assimilés aux marchandises.

La circulaire Ogier, du 2 décembre 1920, adopta une formule transactionnelle qui s'imposa à la jurisprudence. D'après ce système les produits fabriqués ou finis que l'industriel est obligé d'emmagasiner pour assurer ses ventes futures, doivent être classés parmi les produits ou marchandises nécessaires à assurer la marche du commerce ou de l'industrie pendant une période de trois mois.

Au contraire en étaient privés les produits finis déjà commandés par la clientèle et conservés en usine en attendant leur livraison.

Ainsi avaient seuls droit aux frais supplémentaires dans la limite des trois mois, les produits finis que les nécessités de l'entreprise obligent l'industriel à stocker.

Ces principes furent à nouveau rappelés dans une réponse ministérielle insérée au *Journal officiel* :

« Les frais supplémentaires peuvent être alloués pour les produits fabriqués que les nécessités de l'entreprise obligent l'industriel à emmagasiner en vue de leur vente ultérieure, mais non pour ceux vendus avant ou en cours de fabrication, sans que la quantité de ces produits excède celle qui correspond à un écoulement de trois mois » (1).

Enfin une circulaire du Ministre des Régions Libérées en date du 3 décembre 1921, posait à nouveau la même distinction, et n'exceptait du bénéfice des frais supplémentaires que « les produits fabriqués sur commande ou vendus en cour de fabrication, et emmagasinés en attendant leur livraison ».

La jurisprudence adopta le critérium admis par le ministre, et jusqu'en 1924, les frais supplémentaires furent généralement accordés pour les produits finis dans la limite des trois mois, à tout le moins pour les produits fabriqués à l'avance pour la constitution d'un stock normal.

La jurisprudence n'avait pas établi de différence entre les commerçants et les industriels.

Même limitation quant aux quantités pour lesquelles les frais supplémentaires sont alloués.

Même nécessité d'un arrêt total de l'exploitation et d'une reprise de celle-ci.

Même refus de frais supplémentaires lorsque seule l'usine annexe ou une succursale avait été touchée.

En un mot, pour leurs produits finis ou fabriqués, stockés en vue de l'avenir, les industriels étaient assimilés par la jurisprudence à des commerçants, et avaient droit aux frais supplémentaires dans les conditions mêmes où ces derniers pouvaient y prétendre pour leurs marchandises.

Au cours de l'année 1924, et dans l'atmosphère orageuse au sein de laquelle est née la loi sur la révision, la pratique de l'Administration changea complètement.

1. J.O., 17 mars 1921.

Le 14 octobre 1924, le Ministre Dalbiez, adressait au Préfet du Nord une dépêche ministérielle, de laquelle il résultait que la Circulaire Ogier, charte des industriels, se trouvait abrogée en ce qui concerne les produits finis.

« Parmi les meubles dont la perte peut ouvrir droit aux frais supplémentaires, figurent, aux termes du paragraphe 4, 5^o du texte précité, les produits et marchandises nécessaires à assurer la marche du commerce ou de l'industrie, pendant une période de trois mois. Il me paraît que ces expressions ne sauraient désigner les produits finis qu'un industriel obtient par la transformation des matières premières.

L'objet de l'article 13, si l'on s'en tient à l'interprétation donnée par de nombreux arrêts de la Commission Supérieure est, en effet, de mettre à la disposition des Sinistrés les sommes nécessaires pour acquérir, au cours du jour, des biens analogues à ceux qui ont été perdus. Cette nécessité n'apparaît pas, en l'espèce, puisque l'industriel sinistré n'avait pas acheté les produits finis atteints par le dommage, et n'a pas aujourd'hui à en acheter d'autres. L'allocation de la valeur de remplacement pour ses matières premières, dans les limites prévues par la loi, suffit à la remettre en possession des quantités correspondantes de produits finis.

Cette conclusion paraît justifiée par la rédaction même du paragraphe 4 de l'article 13 ; tandis qu'au 1^{er} alinéa de ce paragraphe, qui concerne les exploitations industrielles, les produits finis ne figurent pas parmi les biens pouvant donner lieu à l'allocation de la valeur de remplacement, le troisième alinéa, relatif aux exploitations commerciales, mentionne, de manière expresse, les produits et marchandises, c'est-à-dire, les biens destinés à la vente qui ont été acquis par voie d'achat (1). »

1. Dépêche ministérielle Régions Libérées, 14 octobre 1924. B. D. N., 1924-1925, 1^{re} partie, n° 705, p. 104.

En même temps qu'il adressait cette circulaire, le Ministre faisait soutenir devant la Commission Supérieure, qu'il n'y a pas lieu à l'allocation de frais supplémentaires pour ceux des produits d'une entreprise, qui ne sont obtenus que par transformation industrielle (Affaire Société en nom collectif Abbadie et Aguirre).

Les conclusions développées au nom du Ministre articulaient :

« Que les dispositions de l'article 13 de la loi du 17 avril 1919, n'allouent les frais supplémentaires qu'en vue de mettre à la disposition des sinistrés les sommes nécessaires à l'acquisition au cours du jour des biens analogues à ceux qui ont été perdus, de nature à leur permettre de reprendre leur activité commerciale.

Qu'en l'espèce, la Société n'avait nullement acheté les produits finis dont il s'agit.

Qu'elle n'avait acquis que des matières premières qu'elle mettait en œuvre et transformait en produits ».

Le mémoire en réponse de la Société, observait très justement, qu'en ce qui concerne les produits finis, le Ministre fait une distinction entre les commerçants et les industriels, pour contester à ceux-ci le droit aux frais supplémentaires sur ce point ; que cette distinction est contraire à l'esprit et au texte de la loi du 17 avril 1919, à la jurisprudence et à la pratique administrative suivie jusqu'à ce jour dans le règlement de tous les sinistres.

Il insistait sur ce que, si l'on refuse les frais supplémentaires aux industriels pour leurs produits finis, on les oblige à reconstituer à leurs propres frais leur stock de marchandises, toutes les fois au moins, — ce qui est le cas de l'espèce, — qu'il ne s'agit pas d'industriels exécutant seulement des commandes, mais travaillant pour ventes à vue, mais non pour marchés à livrer.

Il rappelait enfin la pratique administrative constante et

les circulaires du Ministère des Régions Libérées notamment celle du 3 décembre 1921.

Par arrêt du 24 novembre 1924, la Commission Supérieure décidait que la Société Abbadie et Aguirre n'avait pas droit aux frais supplémentaires en ce qui concerne les produits finis.

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'établissement de la Société Abbadie et Aguirre ayant le caractère d'exploitation industrielle, l'attribution des frais supplémentaires à elle dus pour destruction d'objets mobiliers, est déterminée par l'article 13, § 3, 1^o, de la loi du 17 avril 1919, qui énumère limitativement les cas d'attribution des frais supplémentaires pour les exploitations de cette nature ;

« Que si, d'après l'article 13, § 3, 3^o, de ladite loi, le législateur attribue les frais supplémentaires pour les produits et marchandises nécessaires à assurer la marche du commerce ou de l'industrie, cette disposition ne saurait en aucun cas s'interpréter comme donnant droit aux frais supplémentaires pour les produits finis fabriqués par l'industriel lui-même.

« Qu'il suit de là que la Société Abbadie et Aguirre a droit aux frais supplémentaires pour..., mais qu'elle n'en saurait réclamer le bénéfice en ce qui concerne les produits finis (1). »

L'Administration triomphait entièrement et, par lettre n^o 702 du 22 janvier 1925, le Ministre des Régions Libérées adressait aux préfets le compte rendu de l'arrêt, leur enjoignant de donner « toutes instructions utiles aux représentants de l'Administration devant les organismes d'évaluation, pour qu'ils concluent toujours dans le sens du refus de l'attribution de frais supplémentaires pour perte de produits finis, et qu'ils ne manquent pas, au cas où la Commission ou le Tribunal rendrait une décision méconnaissant

1. Commission Supérieure, 24 novembre 1922 (aff. Abbadie Aguirre), B. R. L., n^o 50, 27 décembre 1922, p. 418.

sant cette règle, de former un recours au nom de l'Etat contre cette décision » (1).

Les Commissions et Tribunaux s'inclinèrent devant cette jurisprudence nouvelle, et cessèrent d'allouer les frais supplémentaires aux produits finis.

Par l'effet de ce revirement total, les industriels se trouvaient classés en deux catégories bien différentes :

Ceux qui avaient eu la chance d'être jugés avant, et qui avaient reçu les frais supplémentaires.

Ceux qui n'avaient eu que le tort d'arriver après, et qui se les étaient vu refuser.

Cette inégalité choquante entre des Sinistrés ayant subi des dommages identiques, devait faire naître des récriminations sans fin, et d'innombrables projets de loi, inspirés d'ailleurs de principes nettement opposés se succédèrent de 1924 à 1928, pour aboutir à une révision d'un genre spécial, ne devant rien coûter à l'Etat, et qui jouait uniquement entre les deux catégories de Sinistrés.

L'article 11 de la loi du 23 mars 1928, devait instituer une révision spéciale des produits finis, suivant une théorie entièrement nouvelle, et s'efforcer de faire revenir une égalité théorique entre les Sinistrés par le moyen d'un mécanisme fort ingénieux, certes, mais dont la complication créée maintenant, aux organismes chargés de l'appliquer, d'in vraisemblables difficultés.

III. — Des fonceurs et du commerce clandestin.

Dans les régions frontalières on entend par fonceurs, les individus qui font profession d'importer en France des marchandises passibles de droits d'entrée, tels que le café, le tabac, les allumettes, etc., en les passant en fraude malgré la surveillance de la douane.

1. Lettre ministérielle, 22 janvier 1925. B. D. N., 1924-1925, 1^{re} partie, n° 720, p. 189.

Pendant l'occupation, cette industrie a pris un développement considérable. Les Fonceurs ou fraudeurs devinrent naturellement des ravitailleurs. Mieux que quiconque, ils connaissaient les routes et les chemins, et avaient appris de longue date à déjouer les surveillances les mieux organisées.

La nature des marchandises importées en fraude s'élargit considérablement : ce ne fut plus seulement du tabac, des allumettes, des cartes à jouer, que les fonceurs entraient en France, mais surtout des produits alimentaires, du beurre, des œufs, du sucre, des bestiaux de Belgique, des fromages ou des poissons de Hollande, en un mot tout ce que, dans les régions occupées, on appelait d'un terme général : le ravitaillement.

En Belgique, la disette se faisait beaucoup moins sentir que dans les pays envahis, aussi s'établit-il un fort courant commercial entre les deux nations voisines, dû à l'activité des fonceurs.

Le recrutement était d'ailleurs très différent de celui d'avant-guerre. Les fonceurs n'étaient plus seulement des fraudeurs professionnels, mais à ceux-ci étaient venus s'adjoindre une foule de commerçants avisés et actifs, qui avaient trouvé dans l'importation clandestine l'unique moyen d'alimenter leur commerce.

Bien souvent les mairies ne pouvant assurer la subsistance de leurs administrés, invitaient des commerçants qui avaient dû fermer leurs magasins à rouvrir ceux-ci en tâchant de s'approvisionner en Belgique.

D'autres fois, des habitants qui exerçaient avant la guerre une tout autre profession, ouvraient un commerce au cours de l'occupation, soit pour s'assurer des ressources et faire vivre leur famille, soit même, dans certains cas, à la demande des municipalités et uniquement pour être utiles à leurs concitoyens.

Il importe de remarquer que bien des entreprises commerciales, ouvertes pendant la guerre, n'avaient rien à voir

avec le fonçage, et qu'elles ont été alimentées d'une manière parfaitement licite, les marchandises détaillées n'ayant nullement été introduites au mépris de la législation sur la douane, mais ayant été tout simplement achetées soit à des usines, soit à des commerçants possédant des stocks considérables.

Par exemple, un employé de commerce d'une maison de Roubaix s'établissait marchand de drap pendant l'occupation et débitait les marchandises que l'usine patronale lui vendait.

Sous le nom de commerce clandestin, l'administration a groupé et confondu des situations totalement différentes : les fonceurs ou fraudeurs qui allaient chercher les marchandises en Belgique, ceux qui se sont établis commerçants pendant la guerre pour débiter des marchandises de fraude, les commerçants d'avant-guerre qui vendaient des marchandises de cette sorte, et enfin les envahis qui, n'étant pas commerçants en 1914, avaient, au cours de l'occupation, organisé un commerce dans lequel ils ne vendaient que des objets parfaitement licites.

Fonceurs ou fraudeurs. — L'administration fit admettre sans presque aucune résistance, que les fonceurs n'avaient pas droit à indemnité.

Un jugement du Tribunal de Douai du 19 juillet 1922 résume la thèse administrative dont les arguments se trouvent inclus dans les motifs.

« Attendu que D... a demandé encore une somme importante pour les confiscations dont il a été l'objet en exerçant son commerce de ravitaillement clandestin durant la guerre.

« Attendu qu'à bon droit, et en conformité de la jurisprudence de ce Tribunal, la Commission cantonale a écarté ce dernier chef de réclamation, qu'il constitue, à vrai dire, une espèce de risque professionnel ; qu'il manque de caractère de certitude et de précision requis par le législateur ; qu'en effet, si l'on se réfère aux travaux préparatoires de la loi,

on voit que dans la séance du 30 janvier 1919, le rapporteur à la Chambre des Députés déclarait que : « le dommage certain est celui qui constitue dès maintenant une perte qui n'est pas aléatoire ni éventuelle, mais qui est, dès maintenant, définie et facile à évaluer. »

« Attendu que, ravitailleur clandestin, D... affrontait volontairement ces risques de confiscations, car il avait mis en balance les gros profits des opérations réussies contre les risques de saisies au cas d'insuccès et de rencontre des gendarmes ; qu'il est inadmissible, s'agissant de réparer un préjudice défini et certain, d'envisager isolément une ou plusieurs opérations malchanceuses, mais qu'il faut tabler sur l'ensemble des opérations faites dont personne ne prouve que le résultat final ait été désastreux (1). »

Marchandises de fraude. — Les commerçants vendant des marchandises de fraude, fussent-ils commerçants de toujours, n'étaient pas mieux traités que les fraudeurs eux-mêmes.

Un sieur M. D., commerçant, avait réclamé une indemnité de 1^{re} catégorie, afférente au paragraphe 2, s'élevant à 8.633 fr. 80, pour la perte subie, et 11.154 francs, valeur de remplacement pour divers articles d'épicerie : tabac, vins, spiritueux, réquisitionnés par l'autorité ennemie en novembre 1916, sans remise de bons, à Thun.

L'agent administratif avait fait observer que l'habitant des régions occupées, qui se livrait à des opérations commerciales formellement interdites par les autorités allemandes, s'exposait au cas où il était pris, à la confiscation des marchandises ou à l'amende ; c'étaient les risques professionnels.

Qu'il ne serait pas dès lors légitime d'admettre que, sans tenir compte des gains réalisés par lui, pour chaque opération réussie, il puisse réclamer une indemnité dans le cas

1. Tribunal des Dommages de Douai, 19 juin 1922 (aff. D...) B. D. N., 1922-1923, 2^e partie, n° 681, p. 61.

d'échec par suite de l'accident prévu et délibérément affronté;

La Commission rejette la demande d'indemnité.

« Attendu que le Sinistré affrontait volontairement les risques qu'il pouvait encourir en se livrant à un commerce illicite ; que d'autre part, si cette opération a été malchanceuse pour lui, il en est d'autres, pour lesquelles il a réalisé des gains, lesquels compensent la perte éprouvée par lui (1). »

Il y a lieu de remarquer que le sieur M. D... réclamait en même temps que du tabac qui pouvait être présumé de fraude, vu la proximité de la frontière belge, d'autres articles, comme du vin ou des spiritueux, sur lesquels ne pesait certes pas la présomption d'importation frauduleuse, puisque le prix de ceux-ci est toujours beaucoup plus élevé en Belgique qu'en France.

Ainsi, le fait de vendre, entre autres marchandises, des articles illicites (!) suffisait à conférer à un commerce un caractère illicite, à légitimer les amendes infligées par l'ennemi et à motiver le refus d'indemnité au cas de confiscation, de réquisition ou de destruction.

Le refus d'indemnité lorsqu'il s'agit de marchandises entrées en fraude, s'il est injustifiable en droit, se colore au moins d'un prétexte qui est la violation de la législation sur la douane. Il n'en va pas de même lorsque les marchandises confisquées par l'ennemi avaient été achetées sur le territoire national, qu'aucun délit de douane n'avait été commis, et qu'on ne pouvait adresser au commerçant d'autre reproche — si c'en était un ! — que d'avoir enfreint une défense allemande.

Commerce interdit. — L'Administration n'a pas hésité à s'opposer à l'allocation de toute indemnité lorsque les marchandises dépendaient d'un commerce interdit par l'auto-

1. Commission de Saint-Amand (rive gauche) 11 mai 1921 (aff. M. D.) B. D. N., 1920-1921, 2^e partie, n^o 385, p. 776.

rité allemande, et ici encore, les Commissions et Tribunaux ont généralement adopté son point de vue.

La Commission cantonale de Douai-Ouest avait rejeté une demande d'indemnité présentée par un sieur W. D. facteur des postes, pour marchandises saisies. La décision reconnaît qu'il est constant en fait que W... durant l'occupation et au cours des années 1916, 1917 et 1918, faisait malgré les défenses de l'autorité allemande, un commerce clandestin, achetant dans les campagnes voisines, pour les revendre à Roost-Warendin et à Douai, diverses denrées alimentaires, telles que beurre, œufs, lapins, poules, pommes de terre, etc... Que lorsqu'il était rencontré par les gendarmes allemands, procès-verbal de contravention était dressé contre lui, et que sa marchandise colportée était saisie.

L'indemnité avait été refusée :

« Attendu, que la demande constitue, aux yeux de la Commission, un risque purement professionnel, à la suite duquel le déclarant reconnaît avoir réalisé des bénéfices. »

« Attendu, au surplus que cette demande d'indemnité ne constitue pas un dommage certain direct. »

Le Tribunal de Douai confirme la décision entreprise.

« Attendu dans l'espèce, qu'il ne faut pas perdre de vue que W... dans son commerce clandestin et fait en dépit de toutes les défenses de l'autorité occupante, affrontait volontairement les risques de confiscations et d'amende, que comportaient ses opérations ; qu'il avait mis en balance les gros bénéfices d'une opération réussie contre les risques de saisie en cas d'insuccès et de rencontre de gendarmes, et qu'ayant reconnu les chances de gain beaucoup plus grandes que les chances de perte, il n'a jamais interrompu ce genre de commerce clandestin et aléatoire, lequel, selon son propre aveu, s'est, finalement, traduit par un accroissement de son patrimoine.

« Qu'il est donc inadmissible quand il s'agit, selon le vœu

de la loi, de réparer un préjudice défini et certain, de considérer isolément une opération malchanceuse ; mais qu'il convient de tabler sur l'ensemble des opérations faites, et qu'on doit, ici, constater que, finalement et balance faite, on se trouve en présence, non pas d'un patrimoine diminué, mais bien d'un patrimoine accru, ainsi que le demandeur lui-même, le reconnaît.

« Que c'est donc à bon droit et par une exacte application de la loi que la Commission cantonale, sous l'appellation de « risques professionnels », a refusé d'accorder à W... une indemnité de réparation pour des confiscations et des amendes, dommages imprécis, non définis, tout à fait accidentels, et trouvant leur contre-partie et leur compensation dans les gains très appréciables qu'il a finalement réalisés (1) ».

Comme on le voit, la thèse du Tribunal est que les confiscations ou saisies successives ne peuvent être considérées isolément, mais que le résultat final des multiples opérations engagées par le même réclamant, doit seul permettre d'apprécier s'il y a eu ou non dommage subi, dommage certain.

Si extraordinaire que cela puisse paraître, le Tribunal considère que le vol effectué par l'ennemi de denrées alimentaires, qu'il reconnaît lui-même avoir été achetées en France, ne constitue pas, pour celui qui en a été la victime, un dommage direct et certain pour le double motif que le réclamant bravait les défenses de l'autorité ennemie et que, d'autre part, il avait effectué postérieurement aux confiscations, d'autres opérations fructueuses.

Le premier motif ne se soutient pas. A suivre le Tribunal dans cette voie, il aurait fallu refuser toute indemnité aux envahis qui, ayant caché leurs vins, leurs laines, leurs cuivres, en bravant les défenses allemandes, s'étaient vu con-

1. Tribunal des Dommages de Douai, 5 novembre 1920 (aff. W...) B. D. N., 1920-1921, 2^e partie, n^o 252, p. 312.

fisquer ces objets à la suite de perquisitions plus complètes ou de dénonciations.

L'autre motif ne vaut guère mieux. Il pourrait s'appliquer à tous ceux qui, ayant continué leur commerce pendant la guerre, ont évidemment fait des bénéfices avant l'évacuation et le pillage final.

Le boucher ou le boulanger qui, grâce à son ingéniosité, est arrivé à tenir son magasin ouvert pendant l'occupation, aurait dû se voir refuser toute indemnité pour les réquisitions, les enlèvements ou les vols dont il avait été l'objet de la part de l'ennemi ; ou plutôt suivant la jurisprudence du Tribunal de Douai, il aurait fallu déduire de l'indemnité qui lui était due pour ses prélèvements de toutes sortes, le montant des bénéfices qu'il avait réalisés au cours des quatre années d'occupation, du fait de ses opérations commerciales.

La clandestinité d'un commerce, ne change évidemment rien à la nature de celui-ci, alors surtout qu'il n'est clandestin que par la faute de l'ennemi, et la violation par celui-ci des règles de droit applicables aux non combattants.

Malgré cela, les Tribunaux de la région du Nord refusaient unanimement toute indemnité au cas de commerce clandestin (1-2).

Toutefois la Commission Supérieure des Dommages de guerre ne suivit pas cette manière de faire, et elle admit le droit à indemnité même pour les marchandises de fraude, que le sinistré fût un simple commerçant, ou même un fraudeur.

En ce qui concerne l'importation frauduleuse de tabac en France, la Commission Supérieure décide, à juste titre, qu'il ne constitue pas une confiscation.

En effet, l'autorité allemande, procédant à cet enlèvement,

1. Tribunal des Dommages de Cambrai, 4 octobre 1922 (Aff. Eugénie R.). B. D. N., 1922-1923, 2^e partie, n° 760, p. 375.

2. Tribunal des Dommages de Valenciennes, 12 décembre 1922, B. D. N., 1922-1923, 2^e partie, n° 761, p. 377.

n'as pas eu en vue d'assurer l'application de la législation française sur le monopole de la vente des tabacs français : législation qui demeurerait applicable en pays envahi, dès lors que ses dispositions n'étaient pas de nature à compromettre l'exercice du droit de belligérant appartenant à l'Etat Français, non plus que la sécurité de l'armée française. L'autorité allemande, en l'espèce, n'a pas entendu agir aux lieux et place de l'autorité française et punir le Sr B. d'une infraction à la loi fiscale française, laquelle le rendait passible d'amende et de confiscation. Il y a eu, de sa part, simple voie de fait : l'article 2, § 2, 1^o de la loi organique, reçoit application.

Le Sr B... doit être indemnisé du préjudice subi dans ces conditions, sauf tel recours de droit que l'Etat pourrait exercer contre le Sr B...(1).

Dans de très nombreuses décisions, la Commission supérieure admit le principe du droit à indemnité au cas de commerce clandestin, même pratiqué par les fonceurs, estimant à juste titre qu'elle ne pouvait sanctionner les prohibitions ennemies et faire grief aux sinistrés de n'avoir pas obéi à la loi de l'envahisseur (2).

Toutefois, l'indemnité était dans tous ces cas, limitée au montant de la perte subie ; les frais supplémentaires n'étant dus, pour les meubles visés aux n^{os} 1 à 3 du § 4 de l'article 13, que dans le cas où l'exploitation d'une industrie, celle d'un commerce, ou l'exercice d'une profession, ont été arrêtés par le fait de la guerre, et en vue de la reprise de cette exploitation ou l'exercice de cette profession (3).

Le refus d'indemnités aux fonceurs, ainsi qu'aux sinistrés

1. Commission Supérieure (10 mars 1924 aff. B.) B. R. L., n^o 11, 14 mars 1925, p. 102.

2. Commission Supérieure, 5 mai 1924 (aff. Desmettre, 1^{er} arrêt) (Dame Vve Vanlede 2^e arrêt) (Catteeuw, 3^e arrêt). B. R. L., n^o 34, 6 septembre 1924, p. 281.

3. Commission Supérieure, 4 août 1924 (aff. M.). B. R. L. n^o 26. 27 juin 1925, p. 227.

ayant organisé un commerce dit clandestin, démontre encore, s'il en était besoin, à quel point le désir de réduire à tout prix le montant total des dommages animait l'Administration des Régions Libérées, et quelle était son influence sur les Commissions et Tribunaux. De très nombreux paysans et ouvriers qui avaient importé des marchandises, souvent au péril de leur vie, se sont vu refuser toute indemnité lorsque celles-ci leur avaient été volées par les Allemands, par cet unique motif qu'ils avaient contrevenu à la législation douanière. Bien des personnes de qualité modeste, qui ne vendaient que des marchandises parfaitement licites au point de vue douanier, n'ont rien obtenu pour celles-ci, sous ce prétexte qu'elles n'étaient pas commerçantes avant-guerre, que le commerce avait un caractère clandestin, et qu'elles n'avaient pu ignorer les défenses portées par l'ennemi.

Ainsi le fait du prélèvement lui-même effectué par l'envahisseur n'ouvrait plus droit à réparation, du moment qu'une loi fiscale française ou même une consigne de l'armée allemande se trouvait violée.

CHAPITRE V

I. — Mobilier.

Si l'on excepte les réquisitions, les dommages subis par les biens composant les mobiliers, sont réglés par l'article 2, § 2, 2° et par l'article 13, § 3, 3°.

La première de ces dispositions emploie les termes meubles meublants ; la deuxième est plus explicite, elle énumère le mobilier de l'habitation, les meubles meublants, la literie, le linge, les effets personnels, les objets d'agrément dont la valeur pour chacun ne dépassait pas 3.000 francs lors de la déclaration de guerre.

Conformément à l'article 13, les dommages causés aux biens meubles donnent droit à l'allocation de la perte subie et des frais supplémentaires.

Perte subie. — Pour la perte subie, les dispositions législatives étaient suffisamment précises pour qu'il ne pût naître aucune difficulté de principe.

Les dommages causés aux biens meubles sont réparés dans la mesure de la perte subie évaluée à la date du 30 juin 1914 ou suivant le prix d'achat ou de production si les meubles ont été achetés ou produits postérieurement au 30 juin 1914.

Les objets composant le mobilier de l'habitation, les meubles meublants, etc... avaient, dans la presque totalité des cas, été achetés avant le 30 juin 1914. C'est donc à cette date qu'il convenait généralement de se placer pour l'évaluation de la perte subie.

Si l'on prend pour exemple un vêtement ayant coûté cent

francs, il fallait d'abord déterminer quel était le montant de la perte subie le 30 juin 1914.

Cette perte ressortait donc nécessairement à moins de cent francs par exemple à 80 francs, ou même à une somme très inférieure, suivant l'appréciation de la vétusté.

Assurément il eût été logique et sans doute équitable de stipuler qu'aucun coefficient de vétusté ne devrait être appliqué, puisque les vêtements, le mobilier de l'habitation tel que : les chaises, tables, vaisselle, etc... avaient, pour les Sinistrés, une valeur d'usage équivalente, qu'ils fussent absolument neufs ou eussent déjà servi. Les Allemands n'avaient pas mis tant de discrétion pour détruire, même sans l'ombre d'un prétexte, pour qu'il faille se montrer si rigoureux envers ceux qui en avaient été les victimes.

Quoi qu'il en soit, la loi était telle, et pour l'appréciation de la perte subie en matière de mobilier, force était de tenir compte d'un coefficient de vétusté.

Pour reprendre l'exemple des vêtements, si l'on suppose un Sinistré ayant perdu cinq vêtements, dont chacun avait coûté 100 francs et une vétusté de 20 % applicable à l'ensemble, la perte subie s'établissait ainsi :

$$100 \text{ fr.} \times 5 = 500 \text{ fr.}$$

à déduire : 20 % sur 500 fr. = 100 fr.

La perte subie totale ressortait donc à 400 fr.

Frais supplémentaires. — Le calcul des frais supplémentaires, au contraire, a donné lieu, tout au début, à certaines difficultés provenant de l'interprétation à faire de l'article 13, paragraphe 3.

« Les frais supplémentaires représentant la différence entre la perte subie et la valeur de remplacement... sont en outre accordés pour les biens meubles... »

Si l'on reprend l'exemple de tout à l'heure et que l'on suppose pour les vêtements un coefficient moyen de 3, il

apparaît que la valeur de remplacement doit être fixée à 1.500 francs.

Vêtements 5 à 100 × 3 = 1.500 francs :

Puisque la perte subie était de 400 francs, vétusté déduite, les frais supplémentaires devaient ressortir à 1.100 francs.

Valeur de remplacement.....	1.500
Perte subie.....	400
Frais supplémentaires.....	<u>1.100</u>

de telle sorte que le Sinistré reçoive la somme totale de 1.500 francs qui lui est indispensable pour effectuer le remplacement des cinq vêtements.

Le procédé employé pour calculer les frais supplémentaires, n'a pas tenu compte du paragraphe 3 de l'article 13, d'après lequel les frais supplémentaires sont une différence entre la perte subie et la valeur de remplacement.

Il est bien évident qu'il devait s'agir de la perte subie, d'une part, de la valeur de remplacement de l'objet perdu, d'autre part, et enfin de la différence entre ces deux sommes.

Au lieu de suivre ce mode de calculer, les organismes d'évaluation, sans résistance sérieuse de leur part aux injonctions de l'Administration, ont procédé d'une manière totalement opposée, désastreuse autant qu'il se pouvait pour les Sinistrés, qui, pour ainsi dire, tous avaient un dommage mobilier.

Les Commissions ont pris l'un des termes indiqués par la loi, à savoir la perte subie — naturellement diminuée de la vétusté —, mais elles ont négligé l'autre terme : au lieu de la valeur de remplacement de l'objet perdu, elles ont pris pour deuxième terme la perte subie coefficientée.

En raisonnant sur l'exemple cité plus haut, la décision d'une Commission d'évaluation eût été ainsi rendue :

1^{er} terme : perte subie : 400 francs.

2^{me} terme : perte subie au coefficient : 1.200 francs.

Décision : perte subie : 400 francs.

Frais supplémentaires : $1.200 - 400 = 800$.

Indemnité totale allouée : F. S. 400. F. S. : 800.

Indemnité totale : 1.200.

En opérant comme l'indique l'article 13, § 3, il aurait fallu attribuer :

P. S. 400. F. S. 1.100 : soit 1.500 francs.

Avec le mode de calcul employé par toutes les Commissions, le Sinistré était dans l'impossibilité de se replacer dans la situation où il était avant la guerre ; pour lui il n'y avait vraiment pas remplacement.

Dans notre exemple, un Sinistré propriétaire de cinq vêtements du prix de 100 francs l'un avant-guerre, dont le coefficient de remplacement était 3, se voyait allouer 1.200 francs alors que pour racheter ses cinq vêtements il lui en fallait 1.500.

Pour un mobilier ayant coûté 100.000 fr. avant la guerre, affecté d'un coefficient de vétusté de 20 %, et dont le taux de remplacement était 3, le déchet était de 60.000 fr..

C'est cette manière de procéder qui a été imposée à tous les organismes d'évaluation par l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 mars 1921 qui a fixé les règles d'interprétation de l'article 13 en ce qui concerne le mobilier :

« Considérant, sur ce dernier point, qu'aux termes des dispositions combinées des § 4 et 8 de l'article 13 précité, les frais supplémentaires représentant la différence entre la perte subie et la valeur de remplacement — calculée en tenant compte, soit du prix de remplacement si celui-ci a été dûment effectué, soit de la valeur de remplacement au jour de l'évaluation, s'il n'est pas encore réalisé, — sont en outre accordés pour le mobilier de l'habitation, les meubles meublants, la literie, le linge et les effets personnels, ainsi que les objets d'agrément, dont la valeur, pour

chacun, ne dépassait pas trois mille francs lors de la déclaration de guerre ; »

« Considérant qu'en allouant en sus de l'indemnité de perte subie — laquelle est de droit commun en matière de réparations mobilières — des frais supplémentaires pour le remplacement des biens meubles qui viennent d'être énumérés, le législateur n'a pas entendu accorder le remplacement au prix de neuf des objets qui constituaient, en 1914 à l'état usagé, le mobilier visé au dernier paragraphe de l'article 13 ; que loin d'autoriser une opération qui, ainsi effectuée, excéderait les limites extrêmes des compensations que la loi a voulu accorder pour cette catégorie de meubles, il s'est borné, en vue de faciliter la renaissance des foyers, à restituer aux bénéficiaires de la disposition dont il s'agit la valeur intégrale qu'aurait eu au jour de la réparation du dommage, le patrimoine mobilier ci-dessus défini, que ces bénéficiaires possédaient avant la guerre ; que, pour le calcul de cette indemnité, il y a lieu d'ajouter au montant de la perte subie, c'est-à-dire à la valeur vénale des meubles et objets personnels usagés existant au 30 juin 1914, et ultérieurement détruits, une somme représentant la différence entre cette valeur vénale et la valeur, au jour de l'évaluation par le Tribunal, des meubles et d'effets personnels de même nature et de même utilité (1). »

Il est facile d'apprécier le préjudice ainsi causé à tous les Sinistrés qui se sont trouvés, de par l'interprétation de l'article 13, § 3, dans la complète impossibilité de racheter des objets mobiliers en même nombre et qualité que ceux qu'ils possédaient avant la guerre.

Coefficients. — Les coefficients de cherté généralement appliqués n'ont pas été plus satisfaisants. Quelques chiffres tirés des séries de prix au coefficient en usage dans le dépar-

1. Commission Supérieure, 18 mars 1921. B. R. L., 1921, p. 169. B. D. N., 1920-1921, 2^e partie, n^o 394, p. 570, 2^e partie, n^o 352, p. 625.

tement du Nord, établi par le Comité technique des Dommages de guerre, le démontrent amplement.

Pour un lit bois blanc verni, coefficient 2,5 (1);

Pour un lit demi-Louis XV, noyer frisé, coefficient 2 (2).

Armoire Louis XV, bon article, coefficient 2,5 (2).

Table de salle à manger Henri II, chêne, coefficient 2,5 (3).

Couverts en argent massif contrôlé, coefficient 3 (4).

Appareils pour la photographie, coefficient 3 (5).

Montres, coefficient 2,5 (6).

Dans leur zèle, les Agents Administratifs réduisaient encore les coefficients inscrits au Barème officiel. Dans les dix départements sinistrés, les matelas et laines ont été réglés sur des prix extraordinaires de bon marché.

La Commission Cantonale de Douai-Ouest 2^e, avait comme jurisprudence établie de les régler sur la base de 80 fr. en perte subie, avec coefficient 3. Soit 240 frs au maximum, chiffre jamais dépassé et souvent réduit.

Le Tribunal des Dommages de Guerre de Douai avait des évaluations encore plus strictes. Notamment, par une décision du 29 avril 1924, il allouait pour six matelas : 900 frs.

« Attendu que les chefs de réclamation sur lesquels la conciliation n'a pu intervenir devant la Commission Cantonale de Marchiennes, et qui ont fait l'objet du recours de M. Menu devant ce Tribunal sont compris dans la première catégorie sous le § 1^{er} qu'ils se réfèrent à 6 matelas de laine et à »

« Attendu qu'il y a lieu de tenir le poids de 100 kilos de laine comme suffisamment justifié ;

Qu'en tablant sur un prix moyen d'avant-guerre de 4 fr. 50

1. Séries de prix et coefficients. Département du Nord, 5^e section, n^o 32, p. 119.

2. *Ibidem*, p. 120.

3. *Ibidem*, p. 122.

4. *Ibidem*, n^o 27, p. 102.

5. *Ibid.*, n^o 31, p. 117 et suivantes.

6. *Ibidem*, n^o 27, p. 103.

le kilog, il échet de modifier les chiffres de la Commission Cantonale, et de les établir ainsi qu'il suit :

Perte subie : 450 fr.

Plus, comme frais supplémentaires : 450 frs.

Soit en tout comme valeur de remplacement : 900 fr. (1). »

Cette somme représentant la valeur prétendue au taux de remplacement de six matelas dont le nombre et le poids avaient été reconnus rigoureusement exacts par le Tribunal.

Dans le but prétendu de simplifier les décisions, s'est rapidement établi auprès des Commissions l'habitude de fixer un coefficient moyen unique pour les mobiliers

Si l'on avait voulu procéder régulièrement, il aurait fallu, après la détermination de la perte subie, appliquer le coefficient de cherté à chaque groupe d'objets différents ; par exemple : 3 pour les objets en bois, 4 pour la quincaillerie, 5 ou 6 pour le linge, 7 pour les tapis, etc..., etc... Au lieu de ce faire, les Commissions se bornaient à appliquer à l'ensemble de la perte subie un coefficient moyen de cherté. Le coefficient de 3 n'a pour ainsi dire jamais été dépassé, si l'on excepte toutefois quelques rares décisions, rendues tout au début, pour des dommages subis dans des villas qui n'avaient jamais été occupées, par exemple : à la suite d'un bombardement par avion ou d'un tir à très longue distance.

Bien plus, pour beaucoup de mobiliers importants, le coefficient 3 n'était pas accordé ; on appliquait souvent $2\frac{1}{2}$ et même moins. Pour certains mobiliers dits riches, par exemple contenant une assez forte proportion d'objets anciens ou d'objets d'art, le coefficient descendait souvent à $2\frac{1}{4}$ et même à 2, c'est-à-dire que les frais supplémentaires étaient tout juste égaux au montant de la perte subie, alors même qu'aucun des objets de luxe ne dépassait trois mille francs en perte subie.

1. Tribunal des Dommages de Douai, 29 avril 1921 (aff. Menu). B. D. M., 1920-1921, 2^e partie, 376, p. 695.

La détermination de la valeur, tant de la perte subie que des frais supplémentaires a, comme on peut le voir, été la source des plus graves mécomptes pour beaucoup de sinistrés.

Pour ceux ayant établi une déclaration de perte honnête, la réduction quasi automatique, qui était effectuée sur le montant de la perte subie demandée, ainsi que l'application d'un coefficient de cherté purement fantaisiste, leur causait un préjudice qui, souvent, n'était pas inférieur à la moitié de la créance totale qui aurait dû leur être régulièrement reconnue, perte subie et frais supplémentaires compris.

Les termes mêmes de l'alinéa 4, § 3 de l'article 13 ont été la cause d'innombrables difficultés, et ont été utilisés pour exclure quantité d'objets du bénéfice des frais supplémentaires.

La théorie qui prévalut fut qu'il y avait lieu d'exclure du bénéfice des frais supplémentaires les objets qui ne faisaient pas partie du mobilier d'habitation, ainsi par exemple : le matériel des Sociétés de Tir ou des Sociétés de gymnastique.

Matériel de tir et de gymnastique. — La Société de tir et de préparation militaire de Sainghin-en-Weppes avait réclamé une indemnité de perte subie et de frais supplémentaires pour : barres, haltères, portiques, maillots, ceintures, etc...

Au sujet de cette demande, la décision suivante est intervenue :

« Attendu que la Société de Tir et de Préparation Militaire à Sainghin paraît valablement représentée ; que la dite Société est régulière, ayant rempli les formalités de la loi du 1^{er} juillet 1901 ;

« Attendu qu'aux termes de l'article 3 de la loi du 17 avril 1919 les Associations sont admises à l'exercice des droits définis à l'article 2 de ladite loi ;

« Attendu qu'après examen de la demande, et renseignements fournis par les membres de la Commission, il résulte

que cette Société avait un important matériel dont la valeur 1914 peut être fixée à 2.500 francs ;

« Attendu que le réclamant ès-qualité demande des frais supplémentaires ;

« Mais attendu qu'il s'agit ici d'objets mobiliers soumis aux règles définies dans l'article 13 de la loi ;

« Que le texte dudit article est que les dommages causés aux biens meubles sont réparés dans la mesure perte subie ; que toutefois un certain nombre d'exceptions ayant le caractère limitatif sont réservées sous les numéros 1 à 4 de l'article dont il s'agit ;

« Attendu que les appareils de gymnase, instruments et armes servant à la préparation militaire ne rentrent pas dans les prévisions du quarto de l'article 13, qu'il s'agit simplement du mobilier et que les objets d'agrément dont il est question, sont ceux qui dépendent du mobilier de l'habitation et sont affectés à l'usage des individus ;

« Attendu que les biens réclamés ne répondent pas à cette condition, et qu'ils ne sont pas prévus dans les catégories d'objets auxquels la valeur de remplacement peut être accordée ;

« Par ces motifs,

« Dit qu'il n'y a lieu de faire droit à la demande d'une valeur de remplacement ; fixe en conséquence l'indemnité à la perte subie seulement, soit 2.500 francs (1). »

La même jurisprudence s'est établie relativement aux *Instruments de musique* possédés par les Sociétés.

La 2^e Commission Cantonale de Quesnoy-sur-Deûle avait rendu une décision de non-conciliation sur la demande d'indemnités pour dommages de guerre présentée par la Société Philharmonique de Comines par suite du refus de frais supplémentaires, et le Président de ladite Société avait protesté auprès du Ministre des Régions Libérées.

1. 2^e Commission Cantonale de La Bassée, 12 avril 1921. B. D. N., 1920-1921, 2^e partie, n^o 381, p. 764.

Par lettre du 10 janvier, le Ministre adressait la réponse suivante :

« J'ai l'honneur de vous informer que l'interprétation ainsi donnée du paragraphe 4 de l'article 13 de la loi du 17 avril 1919 par l'Agent Administratif est conforme à celle de mon Administration.

A mon avis, les frais supplémentaires ne doivent être accordés en matière d'objets d'agrément, que pour ceux qui, tout en conservant leur caractère d'objets d'agrément, font néanmoins partie intégrante du mobilier domestique.

Les instruments de musique dont il s'agit ne répondant pas à cette condition, je ne puis qu'adopter les conclusions de l'Agent Administratif. »

L'argument indiqué par les Commissions et le Ministre, est toujours le même, les biens dont s'agit ne sont pas compris dans l'énumération du 4^e du paragraphe 3 de l'article 13. Ils ne se trouvent pas dans l'habitation, ils ne font pas partie du mobilier de celle-ci.

Mobilier ne se trouvant pas dans l'habitation. — L'idée que le mobilier doit se trouver dans l'habitation prit avec le temps de plus en plus de force et des agents administratifs n'hésitèrent pas à contester le droit aux frais supplémentaires pour des objets mobiliers se trouvant hors de l'habitation, par exemple dans un pavillon de chasse, dans une hutte au marais, dans un lieu loué où se réunissaient quelques intimes qui possédaient indivisément divers objets de caractère pourtant bien familial, tels que tables, chaises ou jeux.

Cinq Sinistrés dont deux brasseurs, avaient présenté une demande de dommages pour des biens possédés par eux indivisément, notamment tables, chaises, verrerie, jeux déposés dans un local distinct de leur habitation.

A la date du 27 octobre 1924, la Commission unique des Dommages de guerre de l'arrondissement de Douai, remplaçant toutes les autres commissions dissoutes, rendit une

décision allouant uniquement une indemnité de perte subie.

Sur appel, le Tribunal des Dommages de Guerre de Douai, par jugement du 25 avril 1925, maintenait la décision entreprise, se basant sur ce « qu'accorder des frais supplémentaires pour reconstituer des tables à jeux et des jeux, tels que ceux énumérés dans la demande actuelle, et qui étaient réunis pour l'agrément et le plaisir de la personne, dans un local distinct de leur habitation personnelle, serait de toute évidence forcer le vœu du législateur et donner au paragraphe 3-4° (de l'art. 13 de la loi du 17 avril 1919) une portée qu'il n'a pas (1). »

La Commission d'arrondissement et le Tribunal de Douai s'approprièrent ainsi les conclusions du délégué du Préfet, lequel avait conclu subsidiairement au refus des frais supplémentaires, ces objets ne faisant pas partie du mobilier de l'habitation.

Comme il n'est pas douteux que des tables, chaises, appareils d'éclairage, jeux, ne fassent normalement partie du mobilier d'habitation, il apparaît que le Tribunal de Douai interprétait : « le mobilier de l'habitation » comme signifiant mobilier se trouvant dans l'habitation ; entre autres motifs, les frais supplémentaires étaient refusés parce que le local où se trouvaient ces objets, était distinct de l'habitation des propriétaires.

L'autre argument invoqué par le Tribunal est tiré de la nature d'une partie des biens réclamés : tables qu'il qualifie pour la commodité, de tables à jeux et jeux.

Le refus des frais supplémentaires pour les biens mobiliers de cette dernière catégorie, alors même qu'ils se trouvaient dans l'habitation, a été consacré par maintes décisions sous le prétexte que, s'ils se trouvaient bien dans l'habita-

1. Commission d'arrondissement de Douai. Décision du 27 octobre 1924. Tribunal des Dommages de Guerre de Douai. Jugement du 25 avril 1925.

tion avec les autres objets mobiliers, ils ne faisaient pas partie à vrai dire du mobilier de l'habitation.

Une décision de la Commission Cantonale de Douai-Nord 1^{re} ayant refusé des frais supplémentaires pour des jouets, le Sinistré intenta un recours ayant pour seul objet de faire dire si, oui ou non, les frais supplémentaires étaient dus. Le Tribunal de Douai qui n'avait pas encore adopté sur ce point la théorie dont il devait plus tard faire application, notamment dans l'affaire B. sus-rappelée, avait accordé les frais supplémentaires. L'administration préfectorale à qui cette manière de voir avait paru particulièrement choquante, fit immédiatement appel devant la Commission supérieure.

A l'entière stupéfaction des Services de la Préfecture du Nord, qui avaient trouvé les prétentions du Sinistré juridiquement insoutenables, la Commission Supérieure décidait que le jugement :

« Fait une juste application des dispositions de l'article 13, § 3, 4^o de la loi du 17 avril 1919, le Tribunal qui a alloué des frais supplémentaires de remplacement pour des jouets enlevés par l'ennemi, ces biens meubles devant être compris parmi les objets d'agrément visés audit article, lesquels donnent lieu à l'attribution des frais supplémentaires sans autre condition que celle de ne pas dépasser chacun la valeur de 3.000 francs lors de la déclaration de guerre (1). »

Le refus de la Commission a été d'autant plus étrange, que parmi les objets réclamés, se trouvaient des agrès et accessoires de gymnastique, des carabines de précision, un billard, etc..., qui en l'espèce se trouvaient bien dans l'habitation et non pas dans un lieu tiers comme le matériel des Sociétés de tir ou de gymnastique.

Cette décision de la Commission Supérieure du 13 juin 1925 est à notre connaissance la première qui soit intervenue sur la question des jeux et jouets. Il paraît certain que, jusqu'à

1. Commission Supérieure, 4 août 1924 (aff. Toussaint). B. R. L., n° 24, 13 juin 1925, p. 214.

cette date, au moins dans le département du Nord, aucune décision terminée par une conciliation, n'a été rendue accordant des frais supplémentaires pour jeux et jouets, les instructions données aux agents administratifs étant formelles sur ce point.

Dans la question des jouets, l'Etat soutenait que les seuls objets d'agrément visés par l'article 13 sont ceux qui font nécessairement partie du cadre de la vie familiale. Il tentait ainsi de ramener la notion d'agrément à celle d'utilité. L'arrêt n'admet pas cette restriction.

Cette idée que pour les objets mobiliers, les frais supplémentaires sont uniquement dus pour le remplacement des choses nécessaires à la vie familiale, paraît être le critérium adopté par les Tribunaux de Dommages de guerre ; tel est le point de vue que mettent en lumière les considérants d'un jugement du Tribunal de Douai :

« Que désireux de procurer un nouveau foyer à celui que l'invasion ennemie a privé du sien, le législateur en accordant, dans cette vue, des frais supplémentaires exceptionnels, n'a évidemment envisagé que le remplacement des choses les plus nécessaires ou les plus utiles, telles que celles énumérées au § 4, mais non pas indistinctement, le remplacement de toutes choses possédées, avant-guerre, par le Sinistré, telles par exemple que ses provisions de ménage, ses denrées alimentaires ou ses boissons ;

Que pour les choses de cette nature, en effet, desquelles ne dépend pas la rapidité de la reprise de la vie économique l'indemnisation de la perte subie remplit tout le devoir de solidarité nationale proclamé par la loi du 17 avril (1). »

Cette idée que bon nombre de Tribunaux de Dommages de Guerre ont mise en relief, à savoir que le législateur s'était préoccupé de mettre le Sinistré en mesure de réédifier son foyer détruit, et de lui accorder les frais supplé-

1. Tribunal des Dommages de Guerre de Douai, 29 avril 1921 (aff. Menu). B. D. N., 1920-1921, 2^e partie, n^o 376, p. 695 et suivantes.

mentaires *uniquement* sur ce qui lui était indispensable pour la reprise de sa vie familiale, a conduit parfois à des solutions véritablement extravagantes.

Jusqu'en 1922-1923 on a vu les représentants de l'Administration soutenir avec le plus grand sérieux qu'il n'y avait pas de frais supplémentaires pour le mobilier dont on avait hérité. L'argument invoqué était que les meubles au sujet desquels l'indemnité était réclamée, ne faisaient pas partie du mobilier familial du Sinistré effectuant la demande, qu'ils ne se trouvaient pas dans son habitation, en un mot que le demandeur n'en avait pas besoin pour réédifier son foyer, puisque, comme celui-ci en avait hérité, il est bien évident que ces objets n'en faisaient pas partie avant la guerre.

Cette pratique a motivé les justes réclamations des Sinistrés ; le Ministre des Régions Libérées fut saisi de la question, et par la voie du *Journal Officiel*, il donnait les instructions suivantes :

Demande.

Un civil, qui au début de 1914, a hérité d'un mobilier et l'a déposé dans une maison inhabitée lui appartenant, a vu ce mobilier enlevé par l'ennemi pendant l'occupation.

1° La Commission Cantonale peut-elle refuser d'accorder les frais supplémentaires en évaluant ce dommage de guerre ?

2° Y a-t-il eu des jugements de Tribunaux de dommages de guerre ou des décisions du Conseil d'Etat ou de la Commission Supérieure confirmant cette interprétation de la loi ?

3° Existe-t-il dans la loi du 17 avril 1919, un article confirmant ce refus ?

4° Des instructions en ce sens ont-elles été données par l'Administration à ses Agents Administratifs ?

Réponse.

1° Il appartient à la Commission Cantonale de statuer en pleine indépendance, sauf aux intéressés à se pourvoir

devant le Tribunal des Dommages de Guerre contre sa décision.

2° Le Ministre des Régions Libérées n'a pas connaissance de décisions rendues dans des espèces de ce genre.

3° L'article 13, § 4, 4°, de la loi du 17 avril 1919 alloue les frais supplémentaires pour le « mobilier de l'habitation ».

4° Réponse négative (1).

Il y a lieu de remarquer qu'à la date du 15 mars 1922, le Ministre devait se défendre d'avoir donné des instructions aux Agents Administratifs pour faire refuser les frais supplémentaires en ce qui concerne les mobiliers provenant à un Sinistré par succession.

Pour étayer leurs prétentions extra-légales, les Agents Administratifs revenaient sans cesse sur cette idée que les frais supplémentaires sont un cadeau que le législateur a accordé pour le relèvement du foyer.

Les conséquences de cette interprétation furent innombrables, ainsi par exemple des représentants de l'Administration s'opposaient-ils à l'allocation de frais supplémentaires pour des voitures lorsqu'elles n'étaient pas immeubles par destination, sous le prétexte qu'elles ne font pas partie du mobilier de l'habitation et ne sont pas utiles au relèvement du foyer !

Les Sociétés à but désintéressé, fussent-elles reconnues d'utilité publique, se voyaient refuser les frais supplémentaires pour leur mobilier, toujours pour cette raison, que si les biens objets de la réclamation faisaient normalement partie du mobilier de l'habitation, il n'y avait pas lieu à attribution de frais supplémentaires, puisqu'il ne s'agissait pas du relèvement d'un foyer familial.

La Société Nationale d'Agriculture, Sciences et Arts, Centrale du Département du Nord, séant à Douai, l'une des cinq plus anciennes Sociétés analogues de France, créée et dotée

1. Solution administrative réponse à une question écrite, J. O. du 15 mars 1922, Régions Libérées.

par le Directoire, s'est vu refuser les frais supplémentaires pour ses collections et sa bibliothèque.

Pour les dommages de cette catégorie il a été attribué :

2^e Catégorie § 1^{er} Perte subie : 28.250 frs.

Frais supplémentaires : Néant (1).

Les biens au sujet desquels les frais supplémentaires étaient refusés, consistaient en tableaux, gravures, médailles, mobilier et surtout livres.

C'étaient évidemment des objets faisant normalement partie des mobiliers d'habitation, et en tous cas des objets d'agrément dont aucun ne dépassait 3.000 fr. de perte subie.

Il apparaît qu'en toute justice, des frais supplémentaires étaient dus, quelle que fût la vraie nature des objets perdus, soit qu'on les considère ainsique l'a fait la Commission Cantonale comme faisant partie du mobilier d'habitation, soit qu'ils aient dû être classés en 2^e catégorie § 4, comme objets servant à l'exercice d'une profession, puisqu'ils servaient à la Société d'Agriculture Sciences et Arts pour les études ou les manifestations de caractères agricole, artistique, scientifique ou littéraire, but normal de la Société qui, sitôt la guerre, avait effectivement repris le cours de son existence et ses travaux.

Il est facile de voir par la série d'exemples cités, combien la pratique administrative a rétréci le champ d'application de la loi s'inspirant d'idées qui ne figurent nulle part dans le texte de celle-ci, par exemple que les frais supplémentaires ne sont accordés que pour le relèvement des foyers ou la reprise de la vie familiale.

1. Décision de la 1^{re} Commission de Douai-Ouest, 27 juillet 1922, n° 7429.

II. — Vins.

L'importance des caves avant guerre dans tout le Nord de la France — comme d'ailleurs en Belgique — était universellement connue. On ne construisait pas de maison qui ne comprenne une ou plusieurs caves aux vins. Les personnes même de conditions des plus modestes avaient toutes une cave : les employés, les petits fermiers.

Les bourgeois aisés avaient fréquemment des caves dont le nombre de bouteilles se chiffrait par milliers. Chaque année, le bourgeois de la région du Nord mettait en bouteilles une ou plusieurs pièces qu'il laissait vieillir ; il en était de même dans les circonstances les plus importantes de la vie ; naissances, 1^{re} communion, mariages, jubilés. Le père constituait une cave pour ses enfants, elle représentait un élément parfois important du patrimoine. Des sommes souvent élevées y avaient été investies, et certains se montraient aussi fiers de l'opulence de leur cave et du choix des grands crus, que d'autres pouvaient l'être de leurs objets d'art et de leur bibliothèque.

Cette particularité de la région n'était pas ignorée des services de renseignements de l'armée ennemie, et le premier soin des occupants en septembre 1914, fut de descendre dans les caves, et d'opérer de larges prélèvements. Ceux-ci, accompagnés ou non de bons de réquisition se poursuivirent sans interruption pendant des années, et à voir l'importance des réquisitions qui ont encore été opérées à la fin de 1917, il est facile d'apprécier les quantités vraiment prodigieuses des vins qui se trouvaient en pays envahi.

A l'armistice il ne restait exactement rien, si l'on excepte les quelques bouteilles que certains sinistrés avaient, au prix de mille peines et de mille ruses, réussi à sauver en utilisant des cachettes pour l'établissement desquelles une grande ingéniosité avait été dépensée.

Quel sort allait être fait par l'Administration à cette catégorie de dommages ?

Il ne semblait pas qu'une difficulté sérieuse pût naître.

En effet les vins avaient été soit pris sous forme de réquisition, soit enlevés purement et simplement.

Dans le premier cas, c'était l'article 2 § 2, 1^o qui s'appliquait. Dans le deuxième cas, réparation était due, conformément au deuxième alinéa, même paragraphe, même article.

L'Administration des Dommages de Guerre a immédiatement fait effort pour faire refuser aux vins les frais supplémentaires, et un certain désaccord se manifesta entre les Commissions.

Le 29 janvier 1920 la Commission de Lannoy (Nord) accordait à un sieur M..., ingénieur mécanicien, une indemnité pour vins dont la valeur en pertes subie était fixée à 1.855 fr. 50, et en outre 5.567 fr. 25 pour frais supplémentaires.

La question ayant paru grosse de conséquences, M. le Préfet du Nord interjeta immédiatement appel.

Sur rapport de M. L. Selosse, doyen de la Faculté libre de droit, le Tribunal des Dommages de Guerre de Lille, confirmait les évaluations faites par la Commission de Lannoy, maintenant l'allocation de frais supplémentaires pour vins.

« Attendu que le but de la loi du 17 avril 1919, tel que l'article premier, les déclarations du Député Rapporteur, et la discussion devant les Chambres le font nettement apparaître, est de procurer aux sinistrés la réparation intégrale des dommages matériels et directs, de les remplacer dans la condition où ils se trouvaient avant l'invasion, et d'effacer autant que possible l'inégalité entre les habitants des régions envahies et des régions plus heureuses.

« Attendu que si, pour les meubles, cette loi n'a pas admis, d'une façon absolue et générale, l'application de la valeur de remplacement, c'est uniquement pour empêcher les enrichissements sans cause ;

« Que dans ce dessein, elle a procédé, non par voie d'exclusion d'objets, mais par voie de limitation de quotités ;

« Attendu que l'article 13-4 concède pleinement ces frais supplémentaires pour le mobilier d'habitation ;

« Attendu que des bouteilles et des fûts de vin sont incontestablement des meubles, et qu'étant normalement placés dans des caves ou des celliers, dépendances de l'habitation, ils rentrent bien dans la catégorie dénommée par la loi ;

« Attendu, d'autre part, que l'on cherche en vain le motif rationnel qui justifierait une différence de traitement entre les choses qui se consomment par le premier usage, et les autres ;

« Qu'en effet la perte des unes comme des autres produit un appauvrissement qui ne peut être réparé que par une compensation adéquate ;

« Que la différence ne peut provenir de leur nature consommable, puisque les collections des vins, sorte de propriété familiale, se conservent beaucoup plus longtemps que la lingerie et les vêtements, pour lesquels la loi admet l'application des frais supplémentaires (1). »

Les motifs de ce jugement étaient parfaitement déduits, et il semblait que l'interprétation donnée par le Tribunal de Lille dût définitivement s'imposer. Au fond, il ne s'agissait que de savoir si les bouteilles de vins, et liqueurs composant la cave d'un particulier font ou non partie du mobilier de l'habitation. Il est plus qu'évident que des bouteilles ou même des fûts sont bien des meubles, et qu'une agrégation de meubles de même nature réunie en quantité plus ou moins grande ne modifie en rien le caractère mobilier des objets qui s'y trouvent compris ; ainsi les livres d'une bibliothèque, les tableaux d'une galerie, etc., n'empruntent pas au fait de leur agglomération un caractère immobilier.

1. Jugement du Tribunal des Dommages de Guerre de Lille, 5 juin 1920. B. D. N., 1919-1920, 2^e partie, n° 177, pages 785 à 793.

D'autre part, le mobilier qui se trouve dans l'habitation où les dépendances de celle ci constitue, à n'en pas douter, le mobilier de l'habitation et pour cette raison il semble bien que la cave devait donner lieu à l'allocation de frais supplémentaires ainsi que le linge, les vêtements et la bibliothèque.

La jurisprudence du Tribunal des Dommages de Guerre de Douai était exactement inverse de celle du Tribunal de Lille.

Les jugements de ce Tribunal rappellent généralement que, conformément aux principes posés en tête de l'article 13 de la loi du 17 avril 1919 la réparation des dommages mobiliers est faite dans la mesure de la perte subie et que les exceptions inscrites sous quatre catégories dans le même article, ne peuvent être arbitrairement étendues. Ils arguent sans d'ailleurs l'établir par des considérations d'ordre juridique, que ce serait dénaturer la loi que d'accorder les frais supplémentaires.

« Attendu qu'en l'espèce, s'agissant de vin, objet de consommation qui disparaît et périt par le premier usage que l'on en fait, ce serait forcer le sens des termes employés par la loi et en dépasser la portée que de comprendre un objet de cette nature dans l'expression « mobilier de l'habitation » qui caractérise la 4^e catégorie des exceptions (1).

Ceux des jugements ayant maintenu droit aux frais supplémentaires pour les vins, furent immédiatement déferés à la Commission Supérieure des Dommages, et de très nombreuses décisions intervinrent consacrant la thèse restrictive soutenue par l'Administration. Les frais supplémentaires sont attribués « uniquement en vue de permettre la reconstitution immédiate du foyer familial et la reprise de la vie domestique.

Les vins et spiritueux que possédait un Sinistré ne sont

1. Jugement du Tribunal des Dommages de Guerre de Douai, 29 avril 1921. B. D. N., 1920-1921, 2^e partie, n^o 376, p. 69.

pas indispensables à cette reconstitution, non plus qu'à cette reprise. Donc, ils ne doivent pas être réputés faire partie « du mobilier de l'habitation » au sens de l'article 13 § 3-4°. Leur perte ne donne pas lieu à l'allocation des frais supplémentaires (1). »

La Commission supérieure rendit de très nombreuses décisions dans le même sens, notamment dans les affaires Beudin (2), Parmentier (3), Ferrier (4), Frémeaux (5), Bom-mard (6).

Pour qui connaissait bien la région du Nord, il semblerait un peu téméraire d'affirmer que les vins et spiritueux étaient sans importance au point de vue reconstitution du foyer familial, beaucoup de sinistrés ayant consacré à leur achat des sommes parfois considérables, et attachant à leur possession une importance que d'aucuns pourraient trouver regrettable, mais qui n'en existait pas moins en fait.

L'idée que les frais supplémentaires sont dus sur le mobilier, mais non pas sur les vins, devait conduire l'Administration à une conséquence assez curieuse, à savoir qu'il y avait lieu de les octroyer sur les bouteilles, fûts et réci-pients, alors qu'on devait les refuser sur le contenu.

Cette thèse a été présentée avec un grand luxe d'argu-ments et pour la première fois à l'audience du Tribunal des

1. Commission supérieure. Décision du 9 janvier 1922 (aff. Bou-laïre). B. R. L., n° 12, 25 mars 1922, p. 109.

2. Commission supérieure. Décision du 29 avril 1922 (aff. Beudin). B. R. L., 1923, p. 10.

3. Commission supérieure. Décision du 31 juillet 1922 (aff. Par-mentier). B. R. L., n° 46, 2 décembre 1922, p. 377.

4. Commission supérieure. Décision du 23 avril 1923 (aff. Ferrier). B. R. L., n° 35, 1^{er} sept. 1923, p. 282.

5. Commission supérieure. Décision du 4 juin 1923 (aff. Frémeaux). Cf. Jurisprudence de la Commission Supérieure, par J. Trapenard, 2^e fascicule, p. 197.

6. Commission supérieure. Décision du 21 juillet 1924 (aff. Bom-mard). Cf. Jurisprudence de la Commission supérieure, par J. Tra-penard, 3^e fascicule, p. 416.

Dommages de Guerre de Douai, le 29 avril 1921, en un mémoire très complet déposé au nom du Préfet.

« L'Administration ne verrait toutefois aucune objection à l'allocation de la valeur de remplacement afférente aux bouteilles ayant contenu le vin. Envisagées comme contenant, ces bouteilles font en effet partie du matériel garnissant normalement la cave. Elles peuvent, pour ce motif, être considérées comme visées par la loi en tant qu'élément du mobilier d'habitation.

Mais, sur ce point, l'octroi de la valeur de remplacement serait subordonné à la double condition :

1^o Que la valeur perte subie ne soit pas augmentée, le prix du verre étant considéré comme déjà compris dans l'évaluation faite ;

2^o Que les frais supplémentaires soient limités à une somme raisonnable, la valeur actuelle d'une bouteille étant au plus triple de celle d'avant-guerre, soit un supplément moyen de 0 fr. 30 par bouteille (1). »

Cette concession faite par les services des Dommages de Guerre en quelque sorte dans le désir de colorer d'une apparence de logique le refus de frais supplémentaires pour vins, n'a pas coûté bien cher à l'État.

En effet, outre qu'elle était de minime importance eu égard à la nature des dommages pour lesquels elle était consentie, elle n'a pas reçu en fait d'application. Si l'on excepte les décisions rendues soit par les Tribunaux, soit par la Commission supérieure dans lesquelles il est parfois fait une ventilation pour le contenant des vins, il n'a pour ainsi dire jamais été attribué de frais supplémentaires pour les fûts et bouteilles vides.

Aucune des demandes ne se trouvait établie de manière à faire apparaître un chiffre spécial de réclamations pour les récipients servant à contenir les vins, aussi les Commissions

1. B. D. N., 1920-1921, 2^e partie, p. 695 et suivantes, en note.

ne pouvaient-elles que se borner à rendre des décisions par lesquelles elles refusaient purement et simplement les frais supplémentaires, sans faire aucune discrimination entre contenant et contenu.

D'autre part, pour la fixation de la valeur des vins en perte subie, les organismes chargés de l'évaluation ont généralement adopté un chiffre forfaitaire très bas qui ne tenait compte ni de la variété, ni de la qualité des vins.

Il eût été certes très difficile de procéder différemment. La fixation de la valeur 1914 d'une cave comprenant par exemple une vingtaine de crus différents d'origine, d'âge et de qualités très diverses constituait une tâche fort malaisée, très longue et assez compliquée et pour laquelle il eût généralement fallu l'intervention d'un expert. On ne pouvait évidemment songer à ordonner une expertise pour chacune des demandes dans lesquelles se trouvait reprise une réclamation pour vins. Ce qu'il fallait, c'était, non pas un prix forfaitaire à l'unité de bouteille, mais une série de forfaits de taux divers variant suivant la situation du réclamant et l'importance de sa cave.

Il n'est pas douteux qu'une cave par exemple de 10.000 bouteilles n'ait compris une proportion de vins de grands crus très supérieure à celle existant dans une cave de 1.000 bouteilles.

Le jugement du Tribunal de Douai du 29 avril 1921, déjà plusieurs fois cité, allouait à titre forfaitaire une somme de 2 francs par bouteille sous le prétexte que les bons de réquisition ne mentionnaient pas de quels vins il s'agissait. Le chiffre souvent adopté par les Commissions a été de 1 franc par bouteille sans frais supplémentaire, verre compris et sans majoration pour le remplacement des verres.

C'était là un chiffre excessivement bas. Il est facile alors d'apprécier le préjudice qu'ont subi les habitants des régions envahies qui ont perdu la totalité de leurs vins et à qui il a

généralement été attribué à titre d'indemnité une somme de 1 franc par bouteille, prix ridiculement insuffisant, étant donné la valeur très supérieure de la plupart des vins en 1914 et en outre les prix vertigineux atteints après guerre.

III. — Automobiles.

Ce fut dans toutes les régions libérées un étonnement profond et une surprise désagréable, lorsqu'on apprit qu'il n'y avait pas, en principe, de frais supplémentaires pour les voitures automobiles, et que ceux-ci n'étaient accordés qu'au cas relativement rare où il était possible de faire considérer les voitures comme immeuble par destination, ou comme objet d'agrément dont la valeur en 1914 ne dépassait pas 3.000 francs.

Les automobiles étaient très nombreuses dans les régions occupées, et toutes celles qui n'avaient pas été réquisitionnées en août 1914 ou n'avaient pas été évacuées par leurs propriétaires, ont été prises par l'ennemi ; ces dernières constituaient évidemment le plus grand nombre. Le notaire de village, le médecin, le commerçant, l'agent d'assurances, étaient persuadés qu'ils obtiendraient sans difficulté les frais supplémentaires pour leur voiture ; les habitants de la France non occupée dont les véhicules avaient été réquisitionnés par l'autorité française, ayant été payés immédiatement, avaient pu en conséquence racheter une autre voiture à des prix non majorés.

L'Administration au contraire fit effort pour faire admettre qu'il n'y avait lieu à frais supplémentaires que pour les voitures ne pouvant pas être considérées comme des voitures de luxe, et ne conservant pas le caractère de meuble, mais devant être classées de par leur nature et leur mode d'utilisation, comme immeuble par destination.

La Commission Cantonale d'Arleux 2^e rendit à la date du 7 février 1920 une décision, aux termes de laquelle elle

accordait des frais supplémentaires pour une voiture automobile qui servait au Sinistré à la fois pour la surveillance de son exploitation agricole et pour la commodité de sa famille.

Des qualités de la décision rendue, il ressort que M. de B..., ingénieur chimiste à Choisy-le-Roi et propriétaire d'un domaine rural à « la Tour du Criex », près Pamiers (Ariège), dans une déclaration de dommages de guerre de la 1^{re} catégorie, présentée devant la 2^e Commission Cantonale d'Arleux, avait compris une voiture automobile Mors, réquisitionnée par l'autorité allemande, sur le territoire de la Commune de Bruhiémont, pour une valeur de 21.590 francs, se décomposant en : Perte subie : 15.000 francs, et frais supplémentaires : 6.590 francs.

La Commission Cantonale avait accordé les frais supplémentaires se basant sur cette considération « que cette voiture ne constituait pas purement et simplement pour le demandeur un objet d'agrément ou de sport, mais qu'elle avait incontestablement un caractère d'utilité domestique ; qu'obligé à des déplacements fréquents, nécessités notamment par la surveillance de l'administration de son exploitation agricole sise à « la Tour du Criex », il n'avait pas d'autre moyen de locomotion pour lui et sa famille que cette voiture, ladite exploitation ne se trouvant pas reliée à la ville de Pamiers par une ligne de chemin de fer, que ladite auto ne rentre pas dans la catégorie des objets de pur agrément visés dans l'article 13 *in fine* ; de la loi du 17 avril 1919, et que les frais supplémentaires doivent être accordés (1) ».

Sur appel de M. le Préfet du Nord, le Tribunal des Dommages de guerre de Douai réforma la décision de la Commission Cantonale d'Arleux en tant que celle-ci avait alloué des frais supplémentaires.

1. 2^e Commission Cantonale d'Arleux-du-Nord, 7 février 1920 (aff. de Bon). B. D. N., 1919-1920, 2^e partie, n 192, p. 811.

Le Tribunal se base sur les considérations suivantes :

« Attendu... que l'auto dont s'agit était d'après la facture même du vendeur, une voiture Mors 12 HP sans soupapes, carrosserie Gerardet en torpédo à quatre places de luxe (1) et avait coûté avec ses accessoires 14.433 francs.

« Qu'il a été reconnu par M. de B. à l'audience du Tribunal, que son auto avait été imposée par l'Administration des Contributions directes, au tarif plein et ordinaire, et non au demi-tarif ; que c'est là, de la part de M. de B..., un aveu implicite en contradiction avec sa prétention de faire considérer son automobile comme destinée principalement à servir à la gestion, direction et surveillance de l'exploitation agricole de son domaine.

« Attendu qu'il est hors de doute que cette voiture n'étant pas attachée spécialement à une exploitation, n'étant pas un instrument de travail, n'étant pas non plus destinée à faire des transports de matériaux ou d'animaux, ne saurait être considérée comme un immeuble par destination et susceptible, à ce titre, et par le jeu des dispositions combinées des articles 4, alinéas 1 et 2, et 5, alinéa 2, de la loi du 17 avril 1919, de donner lieu à l'allocation des frais supplémentaires (1). »

Les considérants du jugement méritent d'être soulignés : il s'agit en l'espèce d'une auto de luxe à quatre places, ayant coûté 14.000 fr. Elle ne servait pas à la gestion d'un domaine agricole, puisqu'elle n'était pas conditionnée pour transporter des matériaux ou des animaux. Avec ces bases d'appréciation, bien peu d'automobiles pouvaient échapper à la qualification de voitures de luxe. Le critérium résultant de l'assujettissement au tarif plein ou au demi-tarif n'a, par lui-même, aucune valeur. Avant-guerre, l'Administration se refusait généralement à admettre qu'une voiture

1. Tribunal des Dommages de Guerre de Douai, jugement du 25 juin 1920 (aff. de Bon). B.D.N., 1919-1920, 2^e partie, n^o 192, p. 812 et suivantes.

automobile autre qu'un camion, pût bénéficier du tarif réduit ; dans les petites villes et les campagnes, la voiture, même modeste, du notaire, du médecin, en l'espèce ci dessus rapportée, de l'ingénieur agricole, exploitant son domaine, était considérée comme un objet de luxe auquel il y avait lieu de refuser le tarif réduit. Et pourtant la généralité des Commissions et Tribunaux ont, après quelques résistances, fait dépendre l'allocation des frais supplémentaires aux voitures automobiles, de l'application avant-guerre du demi-tarif. L'Administration s'était en quelque sorte constituée titre à elle-même, et le droit fiscal réagissait une fois de plus sur le droit tout court, au préjudice le plus évident des Sinistrés.

CHAPITRE VI

IMMEUBLES BATIS

La question immeubles a, comme on le sait, été considérablement élargie par la loi du 17 avril 1919. Aux termes de l'article 2, § 2, alinéa 3, les outillages, accessoires et animaux appartenant à une exploitation industrielle ou agricole, doivent, pour l'application de la loi, être considérés comme immeubles par destination, qu'ils appartiennent à l'exploitant ou au propriétaire de l'immeuble ; ainsi le cheptel, le matériel agricole, les instruments aratoires sont immeubles même lorsqu'ils appartiennent au fermier.

Il y a donc lieu de considérer successivement les immeubles bâtis, les immeubles non bâtis, et les immeubles par destination, d'examiner l'étendue et les modalités des réparations telles que celles-ci se trouvaient inscrites dans la loi, et de voir comment, en fait, les prescriptions législatives ont été observées.

Pour les immeubles bâtis... le montant de la perte subie est évalué en prenant pour base le coût de construction, d'installation ou de réparation, à la veille de la mobilisation, sous déduction de la somme correspondant à la dépréciation résultant de la vétusté, et, s'il s'agit d'immeubles reconstruits ou réparés postérieurement à la mobilisation au jour où ils ont été réparés ou reconstruits (1).

Les frais supplémentaires sont égaux à la différence entre le coût de construction, d'installation ou de réparation à la

1. Art. 5, § 2.

veille de la mobilisation, et celui de la reconstitution d'immeubles identiques au jour de l'évaluation (§ 3).

Aux termes de l'alinéa 4, la dépréciation résultant de la vétusté est allouée en toute propriété jusqu'à concurrence de 10.000 fr. et pour le surplus, elle peut faire l'objet d'avances de l'Etat remboursables. Cette même vétusté est limitée à 20 % pour les immeubles servant exclusivement à l'exploitation rurale.

Ces dispositions législatives touffues et quelque peu compliquées ont donné lieu à des interprétations évidemment diverses; et dès 1919, le Ministère des Régions Libérées donnait une série de solutions administratives.

La première difficulté qui s'est présentée, fut de savoir si les frais supplémentaires devaient se déterminer en retranchant du coût de la reconstruction au jour de l'évaluation le montant de la perte subie, ou le coût de la reconstruction en 1914.

Un exemple fera mieux saisir la différence pouvant être souvent très considérable qui devait provenir de ces deux manières de calculer.

Soit une maison répondant aux données suivantes :	
Coût de construction en 1914.....	250.000 fr.
Dépréciation de vétusté.....	10 %
Coefficient par lequel on multiplie le coût de	
1914 pour avoir le coût actuel.....	3

Le calcul de l'indemnité avait d'abord été envisagé ainsi qu'il suit :

Coût de construction.....	250.000 fr.
Dépréciation de vétusté $250.000 \times 10 \%$	25 000 fr.
Différence ou perte subie.....	<u>225.000 fr.</u>
Produit par le coefficient de majoration :	
$225.000 \times 3 = 675\ 000\text{ fr.}$	

Attribution en pleine propriété pour vétusté.	10.000 fr.
Attribution d'avances remboursables pour vétusté	<u>15.000 fr.</u>
Somme totale à recevoir par le Sinistré en cas de remploi.....	685.000 fr.
en toute propriété, et 15.000 fr. à titre d'avances rembour- sables, soit 700.000 fr. en tout.	

En fait, ce mode de calculer offrait ce très grave inconvénient que le Sinistré même en tenant compte des avances remboursables, ne pouvait jamais obtenir une somme suffisante pour reconstruire son immeuble, alors que, de toute la discussion de la loi, ressortait à l'évidence que le législateur avait expressément voulu le contraire.

En droit, d'autre part, il était complètement infondé, puisque l'article 4, § 3 précise bien que les frais supplémentaires sont égaux à la différence entre le coût de construction et celui de la reconstitution, et non pas, comme on le prétendait, à une somme correspondant à la perte subie (défalcation faite de vétusté) multipliée par le coefficient.

Les instructions ministérielles furent que, dans l'espèce ci-dessus, le calcul des indemnités devait être le suivant :

1^o *Perte subie.*

Coût de construction en 1914.....	250.000
A déduire pour vétusté $250.000 \times 10 \%$	<u>25.000</u>
Perte subie.....	<u>225.000</u>

2^o *Frais supplémentaires.*

Coût de reconstruction en 1920, 250.000×3	750.000
Coût de construction en 1914.....	<u>250.000</u>
Frais supplémentaires.....	<u>500.000</u>

3^o Allocation pour vétusté.

Allocation en toute propriété	10.000
Allocation à titre d'avances remboursables.....	15.000
Somme à recevoir par le Sinistré en cas de rem- ploi.	735.000
francs en toute propriété, et 15.000 francs à titres d'avances remboursables (1).	

Cette réponse ministérielle conforme à la loi donnait satisfaction aux Sinistrés.

Le fait que des explications aient dû être demandées au Ministère sur un point qui paraît d'évidence, montre quel état d'esprit régnait dans certaines sphères de l'Administration des Régions Libérées, et jusqu'à quel point divers hauts fonctionnaires paraissaient animés du désir de restreindre la créance des Sinistrés, dans le but peut-être louable, mais qui n'avait rien à voir avec la loi, de ne pas trop charger les finances publiques.

Il y a toutefois lieu de craindre qu'un certain nombre d'organismes n'ait évalué les dommages aux immeubles bâties suivant le premier procédé indiqué.

En tous cas, des Agents administratifs zélés ne manquaient pas de se prévaloir de cette divergence d'interprétation pour influencer les Sinistrés un peu récalcitrants, et leur imposer une conciliation jugée par ceux-ci frustatoire, en leur représentant qu'ils couraient le risque, s'ils s'obstinaient, de voir leur indemnité liquidée sans obtenir de frais supplémentaires sur la partie de leur perte subie correspondant à la vétusté.

Pour l'appréciation de la perte subie, il semblait qu'aucune difficulté sérieuse ne pût naître.

Conformément à la loi, il y avait lieu uniquement d'apprécier le montant des destructions, détériorations ou dégâts,

1. Solution administrative B. R. L., II, 8-58.

en prenant pour base le coût de construction ou de réparations la veille de la guerre, lorsque, comme dans la quasi-totalité des cas, il s'agissait d'immeubles existant à cette date.

Immeubles abandonnés et défaut d'entretien. — Pour les immeubles bombardés, ébranlés dans leur fondation, aucune difficulté de principe; mais pour ceux dégradés par suite des circonstances, par exemple les intempéries, l'absence de réparations due soit à l'évacuation de l'occupant, soit à l'absence de matériaux et de main-d'œuvre, le Ministre des Régions Libérées précisa immédiatement qu'il ne saurait pour eux être question d'indemnité.

Demande.

« Peut-on considérer comme dommages de guerre, dans les départements visés aux dernières circulaires limitant la zone dévastée, les dégâts que les intempéries ont causé aux habitations, au cours des hostilités, par suite du manque de matériaux et de main-d'œuvre pour faire les réparations en temps utile ? »

Réponse.

« En principe et sauf appréciation des faits par les organes d'évaluation de la loi du 17 avril 1919, lorsqu'un immeuble a été atteint par un dommage de guerre et que le dommage s'est aggravé par suite de l'impossibilité matérielle de faire les réparations, l'aggravation des dégâts fait partie des dommages de guerre.

« Au contraire, lorsqu'il s'agit d'un immeuble non endommagé par fait de guerre, qui se serait détérioré par suite de circonstances, la loi n'est pas applicable, en raison du fait que le dommage dont s'agit n'est imputable qu'indirectement aux faits de la guerre (1). »

1. Solution administrative B. R. L., 6 septembre 1919.

Ainsi dès le mois de septembre 1913, alors que les premières Commissions commençaient à peine à fonctionner, l'Administration leur imposait déjà de refuser l'indemnité à quantité d'immeubles endommagés par suite de circonstances que l'attention la plus scrupuleuse ne permettait pas d'éviter et qui étaient évidemment dues uniquement à la guerre.

Le mobilisé, l'évacué qui avait quitté son immeuble en 1914 et trouvait au retour celui-ci en mauvais état par exemple à la suite de fuites à la toiture qu'il ne lui avait pas évidemment été possible de faire réparer, n'avait droit à aucune indemnité, son immeuble n'ayant pas été « endommagé par fait de guerre ».

Le montant de la perte subie, lorsqu'on se trouvait bien dans un cas où le principe de l'indemnité ne pouvait être discuté, se trouvait ordinairement fixé par expertise. C'était là pour les hommes de l'art une tâche fort délicate, car du montant des travaux à effectuer pour la remise en état, il convenait de défalquer une certaine somme ou une certaine quote-part correspondant à la dépréciation existant à la veille de la mobilisation.

Cette dépréciation variait naturellement suivant la nature des biens endommagés et celle des dégâts. Toutefois, dans un bon nombre de Commissions et de Tribunaux, l'usage s'établit rapidement d'appliquer un abattement forfaitaire de 50 % des sommes demandées en perte subie pour les dégâts aux peintures, badigeons, tapisseries, parquets, plafonds, menuiserie, etc...

Ainsi par exemple le constat établi par le mandataire du sinistré faisait ressortir une perte subie de 1.000 fr. pour peintures et tapisseries, etc... L'expert commis par ordonnance du Président vérifiait la réalité du dommage, recherchait si les quantités et mesures indiquées étaient rigoureusement exactes, et si les séries de prix de 1914 étaient correctement suivies. Lorsque aucune erreur ne

s'était glissée dans le constat évaluatif, il appliquait à la somme chiffrant la perte subie, un abattement de 50 %.

« Attendu que cette diminution portant uniquement sur les peintures, badigeons et tapisseries, la Commission a estimé, comme son expert délégué, ingénieur-architecte, qu'un propriétaire devait entretenir son bien en bon père de famille et refaire des travaux de cette nature au moins tous les dix ans.

Qu'elle n'a donc alloué, de ce chef, que 50 % de l'indemnité sollicitée (1). »

C'est l'abattement automatique de 50 % sous le prétexte de vétusté.

Fixation de l'indemnité au cas de détérioration.— Mais ce qui est plus extraordinaire, c'est que de cette vétusté démesurément et arbitrairement grossie, les organismes d'évaluation ne tenaient aucun compte, ni en perte subie, ni en frais supplémentaires, lorsqu'il s'agissait uniquement d'immeubles détériorés.

Les indemnités dans la décision qui précède, sont ainsi fixées par le Tribunal de Lille :

	Coefficient 4,30		
	Perte subie	Frais supplément.	Valeur totale
	fr.	fr.	fr.
Immeubles bâtis	13.415,68	43.271,84	56.687,42
Honoraires	547,06	néant	547,06
Totaux	13.962,74	43.271,84	57.234,48

Les modalités de l'indemnité étant aux termes de la loi rigoureusement les mêmes au cas de construction, d'installation ou de simples réparations (art. 5 § 2 et 3) l'indemnité à allouer, en tenant justifié l'abattement de 50 % pour vétusté, devait être arrêté ainsi qu'il suit :

1. Commission Cantonale de Lannoy, 4 août 1921 (Aff. M. C.). B. D. N., 1922-1923, 2^e partie, n° 723, p. 257 et suivantes. Tribunal des Dommages de guerre de Lille, 21 oct. 1922 (*id.*).

1^o Perte subie :

Coût de construction ou de réparation en 1914.	26.831,36
A déduire pour vétusté $26.831,36 \times 50 \%$	13.415,65
Perte subie	13.415,65

2^o Frais supplémentaires :

Coût de reconstruction $26.831,36 \times 4,30$	115.374,84
Coût de construction en 1914	26.831,36
Frais supplémentaires	88.543,48

3^o Allocation pour vétusté :

Allocation en toute propriété	10.000
Allocation d'avances remboursables	3.415,65

Somme à recevoir par le Sinistré en cas de remploi :
111.959 frs. 19 en toute propriété et 3.415 fr. 65 à titre
d'avances remboursables; de manière qu'au vœu de la loi le
Sinistré reçoive en tout les 115.374 fr. 84 qui lui sont néces-
saires pour les réparations.

Il tombe sous le sens qu'en procédant comme le Tribunal
de Lille, c'est-à-dire en n'accordant pas de vétusté pour les
simples détériorations, et en calculant les frais supplémen-
taires sans tenir compte de la somme retranchée de la perte
subie pour vétusté, le Sinistré subissait un grave préjudice,
mathématiquement de moitié, sur le coût total de la répara-
tion, lorsque comme d'usage il était pratiqué un abattement
de 50 % sur la perte subie pour vétusté.

Comme on le voit, les immeubles simplement détériorés
ont été traités d'une manière totalement différente des im-
meubles entièrement détruits, et il n'existait pour ce faire
aucune bonne raison, puisque encore une fois, aux termes de
l'article 5 § 2 et § 3, la construction et la simple réparation
doivent être indemnisées exactement de la même façon.

Aménagements faits par les Allemands. — La question
des aménagements effectués par les Allemands dans les
maisons qu'ils occupaient, a été résolue d'une manière défav-
orable aux Sinistrés.

L'espèce est la suivante :

Le propriétaire d'un immeuble a dû, par ordre de l'ennemi, effectuer des réparations ou des aménagements nouveaux dans son immeuble, par exemple, percer des portes, démolir ou ajouter des cloisons comme au cas d'installation de bureaux ou de casinos, faire réparer la salle de bains ou son calorifère, aménager un accès direct dans la cave pour constituer un refuge aux soldats pendant les bombardements, — fait qui, dans certaines villes proches du front, a été imposé à presque tous les immeubles — ; tous travaux exécutés aux frais du propriétaire ; leur montant était-il remboursable, et pouvait-il être compris dans les demandes de dommages de guerre ?

La question a été tranchée par l'Administration des Régions Libérées d'une manière qui paraît méconnaître les sérieuses difficultés que celle-ci présentait, et qui en tous cas, constitue l'oubli le plus complet de la distinction classique des impenses nécessaires, utiles et voluptuaires.

Réponse

« Si les opérations effectuées, par ordre de l'occupant, ont augmenté la valeur du bâtiment d'une somme égale aux dépenses engagées à cet effet, il semble, sous réserve de la jurisprudence à intervenir, que dans le cas où le propriétaire maintiendrait son immeuble dans l'état où il se trouve actuellement, il n'y aurait pas de dommage matériel susceptible de réparation, en vertu de la loi sur les dommages de guerre (1). »

Pour estimer possible que des réparations aient pu augmenter la valeur d'un immeuble du montant des dépenses engagées, il faut avoir perdu de vue cette vérité d'expérience que la plus value n'est jamais égale à la dépense.

Coefficient de cherté. — L'application du coefficient a été la cause de multiples conflits entre les Sinistrés d'une part, et

1. B.R.L., II, 3-18.

les services des Préfectures qui prétendaient, et hélas trop souvent réussissaient à imposer aux organismes d'évaluation un coefficient de pure fantaisie.

Les barèmes officiels spéciaux à chaque département étaient établis pour chaque trimestre par une Commission ou un Comité siégeant au chef-lieu : on peut affirmer sans crainte que, travaillant sous le contrôle et l'autorité du Préfet, il n'avait pas tendance à admettre des coefficients excessifs ; malgré cela les Agents Administratifs accrédités auprès des Commissions, n'admettaient pas que celles-ci appliquassent le barème officiel, ils arrondissaient celui-ci à un chiffre toujours inférieur, amenant ainsi un écart de 0,25 %, 0,50 % et même souvent plus.

Un jugement du Tribunal de Lille déjà précédemment cité, fait apparaître que la Commission a rendu sa décision sur la base de 4,04, alors que le Comité départemental a admis le chiffre de 4,30.

« Attendu que la sentence entreprise, déduction faite des dépenses imprévues et de 300 fr. 98 accordés en moins à l'architecte de l'intéressé, a opéré une simple réduction de 945 fr. 30 sur la perte subie demandée pour les deux immeubles et a appliqué le coefficient 4,04 pour la valeur de remplacement ;

« Attendu, en ce qui touche le coefficient que, dans les derniers trimestres, il a été arrêté à 4,30 par le Comité technique des dommages de guerre du département du Nord ;

« Qu'à vrai dire, aux termes de l'arrêt de la Commission Supérieure du 1^{er} février 1922, nos organismes sont maîtres de leurs procédés d'évaluation.

« Que, toutefois, le Tribunal, voyant dans le barème du Comité technique une indication utile et précieuse, estime qu'il y a lieu d'en faire l'application (1). »

1. Tribunal des Dommages de Lille, 21 octobre 1922, (aff. M.C.) B.D.N., 1922-23, 2^e partie, n° 723, p. 257.

Ainsi la Commission Cantonale avait basé sa décision sur le coefficient 4,04 alors que celui usité par le Comité départemental était de 4,30 ; ce qui pour une perte subie de 100.000 francs forme une différence en moins de 26.000 fr. sur la somme totale allouée, soit 404.000 francs, au lieu de 430.000.

Les barèmes variant ordinairement par trimestre, il s'agissait de savoir à quel moment il fallait se placer pour évaluer les frais supplémentaires.

Les débats à la Chambre des Députés paraissaient avoir donné aux Sinistrés tous les apaisements désirables.

Travaux déjà effectués. — Pour les reconstructions antérieures à l'évaluation, le Ministre des Régions Libérées avait fait les déclarations suivantes :

« Pour encourager les Sinistrés à réparer, nous leur avons fait savoir que la meilleure façon de justifier de leurs dommages, serait de produire devant la Commission d'évaluation, au lieu de mémoire *a priori*, indiquant que la réparation coûtera tant, des mémoires *a posteriori*, indiquant que la réparation a coûté tant.

M. Grousseau venait nous dire : « J'ai fait des réparations à des prix qui atteignaient certains chiffres. Si, au moment où vous ferez l'évaluation, le prix de revient de ces mêmes travaux est inférieur, est ce que j'aurai perdu la différence ? » Je lui réponds : Non, le mémoire que vous produirez permettra d'établir la dépense réelle que vous aurez déboursée, et c'est sur cette base que votre dommage sera évalué. »

Comme bien on pense, les Sinistrés qui avaient terminé leurs réparations ou leurs constructions avant la décision de la Commission, n'ont été qu'une petite minorité ; quoi qu'il en soit, et malgré les assurances prodiguées à la Chambre, on n'a pas manqué, lors des décisions à rendre, de leur opposer qu'ils avaient fait travailler dans des conditions trop chères, que leurs mémoires n'étaient pas

vérifiés, et que les prix indiqués ne cadraient pas avec les barèmes officiels pour la même période.

L'obligation de ne pas dépasser les séries de prix officiels, même pour les travaux déjà effectués et à des coefficients plus élevés, a été imposée à l'ensemble des Régions Libérées par M. Loucheur, alors ministre, à la date du 23 février 1921.

« Travaux déjà effectués.

« Sous réserve qu'il ne soit pas démontré que les prix payés n'ont pas été sérieusement discutés avec les entrepreneurs, les évaluations définitives faites par nos agents administratifs doivent, pour les travaux terminés, prendre ces prix pour base, à la condition, bien entendu, qu'ils ne dépassent pas ceux fixés par les Comités techniques, ou ceux acceptés déjà par les organismes relevant directement du Ministre (1) »

Ainsi, les travaux déjà effectués devaient être payés, et l'ont été, à un prix inférieur à leur coût réel, même lorsqu'aucune fraude ou exagération ne pouvait être relevée, et cela toutes les fois qu'ils dépassaient les séries de prix officiels établis en fait par les Préfectures, plusieurs mois après la date de leur achèvement.

Les assurances prodiguées par le Ministre lors de la discussion de la loi, notamment sur l'intervention de M. le Député Grousseau, étaient complètement perdues de vue, et sur le point précis du coefficient à appliquer aux travaux déjà effectués, la loi, de l'aveu et sur l'ordre même du Ministre chargé pourtant de la faire respecter, se trouvait, dès février 1921, délibérément violée.

La réponse du Ministre à M. Grousseau ne laissait place à aucune ambiguïté.

Dans toute la discussion de la loi, on ne trouve aucun

1. Circulaire du Ministre des Régions Libérées aux Préfets des Départements et aux Directeurs du Ministère. B.D.N., 1920-1921, 1^{re} partie, n° 167, p. 484.

argument qui puisse autoriser la réduction des mémoires de travaux faits aux taux admis par les barèmes.

Travaux devant être effectués. — Pour la majorité des sinistrés qui n'avaient pas effectué leurs travaux antérieurement à la présentation de leur demande devant la Commission, le point de savoir sur quel barème leurs dommages devaient être réglés, a soulevé de nombreuses difficultés, dues elles aussi, pour la plupart, à l'obstination avec laquelle les services de la Préfecture et le Ministère lui-même, s'appliquaient à vouloir le trancher contrairement à un principe juridique pourtant aussi précis que maintes fois rappelé.

A plusieurs reprises, les députés avaient affirmé que l'estimation des frais supplémentaires de remplacement devait avoir forcément un caractère approximatif et forfaitaire, le jour de l'évaluation n'étant évidemment pas le même que celui de la reconstruction. « C'est un calcul forfaitaire, qui peut être avantageux pour le Sinistré, mais qui peut lui être désavantageux, si les prix viennent à monter entre le jour de l'évaluation et celui de l'exécution des travaux (1). »

Il était évidemment impossible de faire varier le coefficient des frais supplémentaires suivant le coût de la reconstruction; un amendement en ce sens avait été repoussé pour ce double motif que le sinistré devait être nécessairement mis en possession d'un titre de créance non sujet à révision, permettant d'arrêter définitivement son plan, et d'autre part, parce que le calcul des frais supplémentaires devant être fait pour un immeuble identique à celui détruit, on ne pouvait prendre comme base d'estimation le jour de reconstruction d'un immeuble qui pouvait être totalement différent. En un mot, d'après les travaux législatifs, le calcul des frais supplémentaires de remplacement, doit être effectué d'une manière forfaitaire et définitive le jour où une décision attribue l'indemnité

1. *J. O.*, 24 décembre 1918, p. 3544, et 10 avril 1919, p. 1842.

La jurisprudence s'était immédiatement fixée en ce sens et sans difficulté elle avait estimé que : « le jour de l'évaluation indiqué par l'article 5, § 4, pour le calcul de la reconstitution et des frais supplémentaires, est évidemment celui où la Commission, dénommée précisément Commission d'évaluation par la loi, a fait procéder à l'évaluation par le rapporteur, surtout lorsque la décision a suivi de près le rapport » (1).

Sans doute était-ce par trop clair et par trop juridique, aussi la circulaire du 23 février 1921, déjà citée, vint-elle enjoindre aux représentants de l'Administration de procéder d'une manière différente.

Cette circulaire commence par rappeler, ce que personne ne contestait, qu'il est nécessaire que les évaluations tiennent compte des abaissements de prix qui commencent à se produire. Mais là où on ne peut suivre le Ministre, c'est lorsqu'il affirme que la baisse des prix est prochaine et certaine, et qu'en conséquence on ne peut rendre de décision en tablant sur le coût actuel de la reconstruction.

« Tous les efforts doivent tendre à faire diminuer les prix. Or, une baisse des prix des matériaux est prochaine et certaine ; personne ne pourrait donc nous demander de fixer aujourd'hui un coefficient de reconstruction, alors que les prix très élevés du fait de circonstances fortuites, commencent à baisser.

A très bref délai, par conséquent, le coefficient de reconstruction pourra être réduit, et les intérêts de l'Etat seraient gravement lésés, sans aucun avantage pour la reconstitution, si les Commissions Cantonales continuaient pendant les mois qui vont suivre, à appliquer, pour des travaux futurs, les coefficients résultant des prix qui avaient cours à la fin de l'année de 1920...

Vous voudrez bien, en particulier, tenir la main à ce que

1. Tribunal des Dommages de Guerre de Nancy. B. R. L., III, 30-265.

vos agents administratifs, se refusent, pour les travaux à exécuter plus tard, à toute transaction dans laquelle il ne serait pas tenu compte des nouvelles conditions de travail. Nous sommes dans une période d'évolution des prix (1) ».

Dans le cours de sa circulaire, le Ministre donnait des prix dont il escomptait la baisse future (1).

« Pour les ciments Portland, on peut envisager une diminution prochaine de 50 % sur les prix qui étaient pratiqués au mois d'octobre dernier.

« La brique qui a valu jusqu'à 150 francs, vaut à l'heure actuelle environ 100 francs, et tombera rapidement à 85 fr. et plus bas même (2). »

Ainsi, d'une baisse évidemment incertaine, puisque escomptée comme devant se produire prochainement, le Ministre tirait cette conclusion qu'on ne pouvait plus faire état du coefficient actuel de remplacement. Pour les évaluations, le coefficient à appliquer devait être, d'après les instructions ministérielles, non pas le coefficient actuel encore exact, mais un coefficient fantaisiste, tenant compte des baisses futures regardées comme probables.

Cette manière de procéder, imposée par l'Administration, constituait le parfait oubli du principe que l'estimation des frais supplémentaires a un caractère de forfait, et qu'elle doit être faite le jour même de l'évaluation.

Une baisse est probable, réduisez le coefficient, ordonnait le Ministre, car en fait le Sinistré ne reconstruira que lorsque les prix auront effectivement baissé.

On ne peut s'empêcher de constater qu'aucun ordre identique n'a été donné lorsqu'une hausse des prix apparaissait comme devant se produire à brève échéance, et qu'en conséquence le coefficient de cherté devait naturellement monter dans l'avenir.

1. Circulaire du Ministre des Régions Libérées. B. D. N., 1920-1921, 1^{re} partie, n° 167, p. 484.

2. Circulaire du Ministre des Régions Libérées. B. D. N., 1920-1921, 1^{re} partie, n° 167, p. 484.

Depuis l'armistice, les prix n'ont jamais été stables dans les Régions Libérées. Il y a eu au début une poussée de hausse très considérable, puis une baisse assez marquée, suivie d'une nouvelle poussée de hausse. Les indices des prix des matériaux ne variaient d'ailleurs pas tous dans le même sens ; ainsi, s'il est certain que pendant une période le prix des briques a baissé, l'augmentation des bois pendant la même période atteignait un caractère tel que la dépense supplémentaire nécessitée par celle-ci, compensait largement et souvent dépassait l'économie pouvant résulter de la diminution du prix des briques.

Pour être logique avec lui-même, le Ministre aurait dû prescrire un relèvement du coefficient toutes les fois qu'une hausse des matériaux apparaissait comme prochaine. De cela il s'est naturellement bien gardé, et lors de l'éventualité d'une hausse, les évaluations ont continué, comme il se devait en droit, à être effectuées sur le coefficient d'usage au jour où la décision était rendue.

En résumé, l'éventualité d'une baisse prochaine faisait réduire le coefficient des frais supplémentaires de remplacement, mais celle d'une hausse n'amenait aucun relèvement d'un coefficient qui ne devait plus être réel le jour où les constructions seraient effectuées.

Comme on le voit, la balance n'était pas exacte entre les droits de l'Etat et ceux des Sinistrés.

IMPRÉVUS

La question des imprévus en matière de construction ou de réparation d'immeuble a été aussi tranchée dans un sens défavorable aux intérêts des Sinistrés.

Par l'effet d'un usage constamment suivi, les architectes et entrepreneurs ajoutaient à leurs devis évaluatifs de travaux à faire, une somme de 10 % pour imprévu. Pour une maison dont la construction, par application des barèmes, devait

revenir à 100.000 francs, le total du devis s'élevait à 110.000, comprenant 10 % d'imprévu ; c'était là une pratique fort sage et adoptée dans tous les devis d'avant-guerre.

L'architecte a, par exemple, prévu pour les fondations tant de m³ de fouilles ; il peut rencontrer un terrain un peu différent de celui qui a été envisagé, un sol plus mouvant, un ancien remblai, auquel cas il est forcé de faire des fouilles plus profondes ou des fondations plus résistantes ; il rencontre un ancien fossé qu'il est nécessaire de recouvrir d'une voûte. Il avait pensé utiliser le pignon de la maison voisine, et en cours de travaux, il s'aperçoit que celui-ci a besoin d'être consolidé. Il serait facile de multiplier les exemples. Pour les réparations, l'imprévu est une nécessité d'évidence.

Les Allemands en cours d'occupation ont, par exemple, détruit une boiserie de 2 m. $\times$ 2. Le constat évaluatif de perte indiquera qu'il faut remplacer ces 2 mètres, et il évaluera :

Menuiserie 2 $\times$ 2, pose, etc...

Peinture, vernissage, *id.*

Lorsque le travail sera effectué, on s'apercevra souvent qu'autour de l'endroit siège du dommage principal, il y a d'autres dégâts moins apparents, mais pourtant très réels. Dans l'exemple du panneau, les menuiseries voisines ont été elles aussi vraisemblablement ébranlées, il faudra nécessairement les travailler au moins sur les bords ; pour ce qui est de la peinture, l'entrepreneur ne peut pas se borner aux 2 m², il doit faire des raccords, souvent même repeindre le panneau tout entier. Au cas où la partie inférieure d'une porte est à remplacer, il est bien certain qu'il faudra repeindre la porte entière. Les réparations sont d'ordinaire plus importantes que les devis ne l'ont établi. On ne peut évidemment prévoir quels imprévus il y aura, mais il est certain qu'il y aura des imprévus. Il n'y avait aucune bonne raison pour agir avec les Sinistrés suivant des procédés totalement différents de ceux qui avaient toujours été en usage, alors surtout que, vu le bouleversement de toutes

choses en Régions Libérées, et la hâte explicable avec laquelle maints constats avaient dû être établis, il était certain qu'il y aurait un pourcentage d'imprévus beaucoup plus important que pour les travaux exécutés dans les conditions normales.

A l'origine du fonctionnement des Commissions, les imprévus n'ont pas soulevé de difficultés. Les toutes premières décisions ont accordé 10 % d'imprévus sur la perte subie assortis des frais supplémentaires.

L'offensive de l'administration se dessina bientôt contre l'allocation des imprévus, et dès l'année 1920, de nombreuses Commissions avaient déjà supprimé tout imprévu au cas de travaux neufs.

Une circulaire ministérielle du 25 novembre 1921 donnait des instructions impératives aux délégués du Préfet.

« En ce qui concerne les immeubles complètement détruits, pour lesquels une nouvelle construction est envisagée, aucun « imprévu » n'est à prévoir. Par contre, en ce qui concerne les reconstructions ou réparations d'immeubles par nature et par destination, il y aurait lieu d'admettre la majoration suivante :

Pour les travaux n'excédant pas 10.000 fr., la majoration pour imprévus pourra être de.....	10 %
Jusqu'à 20.000 fr. cette majoration ne sera plus que de.....	8 %
Suit une échelle décroissante.	
Enfin à partir de 50.000 fr.....	5 %

Ces taux ont bientôt paru encore trop élevés et, réduisant à nouveau les concessions qu'il s'était vu dans la nécessité de faire, le Ministre donnait à ses agents les instructions suivantes :

« 1° En ce qui concerne la destruction totale de tout ou partie d'un immeuble, il appartient au technicien chargé de l'établissement du dossier technique du Sinistré, de s'entourer de tous les renseignements qui lui permettront de con-

siderer l'immeuble tel qu'il existait avant la guerre, et en partant de cette base, de chiffrer la valeur 1914 et sa valeur actuelle, laquelle doit correspondre à la somme nécessaire à sa reconstitution, au jour de l'évaluation.

2° En ce qui concerne les destructions partielles (réparations), il serait tout à fait abusif d'admettre que dans tous les cas, il y a impossibilité matérielle de procéder à la constatation d'une partie des dommages. En effet, beaucoup de réparations, telles que recouverture d'une maison, remplacement de menuiseries extérieures ou intérieures, etc... semblent ne comporter aucune impossibilité d'estimation.

Dans certains cas, par contre, l'expert peut ne pas pouvoir se rendre compte avec certitude de l'état dans lequel se trouvent certaines parties de l'ouvrage qui subsistent, telles qu'elles sont, pour la reconstitution de l'immeuble, alors que l'exécution des travaux révélera, par la suite, qu'elles sont parfaitement utilisables.

Il appartient, dans ce cas, à l'expert, de faire des réserves, et de demander l'application de l'article 26 pour une partie du dommage.

En résumé, il ne saurait être question en aucun cas, d'appliquer à titre forfaitaire et définitif une majoration pour imprévu au coût de construction ou de réparation fixé par les experts, et d'allouer ainsi, en violation d'une des dispositions essentielles de la loi, une indemnité en réparation de dommages non certains. »

Le sinistré peut simplement réclamer une évaluation partielle pour la partie des dommages immédiatement déterminables (article 26) :

« 1° Lorsqu'il y a lieu à reconstruction totale, en vue d'une estimation différée des fondations et de la fixation provisoire de leur valeur.

2° En cas de réparations, et dans certaines circonstances où toutes justifications devront être apportées en vue de la fixation du montant approximatif de la partie du dommage

reconnue impossible à évaluer, qui semble ne pas *devoir dépasser 10 à 15 %* du montant de la valeur 1914 de la totalité du dommage avec limitation, dans tous les cas, à un maximum de 5.000 fr. (1). »

La conclusion qui se dégage de cette circulaire, est que jamais il n'y a d'imprévus pour les reconstructions ; qu'au cas de réparations il ne peut en être alloué que très exceptionnellement pour le cas où l'application de l'article 26 demeurerait sans effet (sursis à statuer), et encore conviendrait-il de ne pas dépasser 10 à 15 % *de la perte subie*, et de ne jamais dépasser 5 000 fr., quels que soient la nature et le montant des travaux à effectuer.

Cette manière de voir s'imposa naturellement aux organismes chargés de l'évaluation, toute résistance de leur part devant nécessairement rendre impossibles les conciliations que les Sinistrés étaient naturellement pressés de conclure.

Les Tribunaux de Dommages ont d'ailleurs reconnu valable le point de vue ministériel. C'est en ce sens que s'est prononcé le Tribunal de Douai qui, à la date du 22 février 1923, rendait une décision de principe.

« Attendu que la Commission Cantonale de Douai-Nord 1^{re}, ayant à évaluer les dommages de guerre de M. H... concernant sa maison complètement détruite, avait commis l'un de ses membres, pour constatation, vérification et avis.

« Que ce délégué de la Commission cantonale..... a proposé d'allouer au Sinistré..... sous la seule modification consistant à réduire « la somme à valoir pour imprévus (10 %) » figurant au devis, en la ramenant de 5.744,30 à celle de 3.056,44.

« Qu'ainsi, en dehors des honoraires d'architecte et des frais de constat, la Commission cantonale, sur le rapport de l'entrepreneur, a alloué à H... en perte subie, le chiffre prin-

1. Lettre collective du 27 janvier 1922 du Ministre des Régions Libérées aux Préfets des départements atteints par les événements de guerre. B. D. N., 1921-1922, 1^{re} partie, n° 317. p. 536.

cial du devis, augmenté de 3.056,04 « somme à valoir pour imprévus » et, ensuite, les frais supplémentaires calculés au coefficient 4,20.

« Attendu que M. le Préfet du Nord au nom de l'Etat soutient, conformément à une lettre collective du Ministre des Régions Libérées en date du 27 juillet 1922, qu'à tort la Commission Cantonale a fait entrer, dans l'évaluation de la perte subie, une « somme à valoir pour imprévus » en l'espèce 3.056,04 ; qu'il conclut au retrait de ladite somme, et à la rectification des chiffres, une fois ce retrait opéré.

« Attendu qu'en réponse, M. H... dans un mémoire rédigé par son architecte, fait observer que les devis de construction, si complets soient-ils, sont toujours dépassés, et que, supprimer la « somme à valoir pour imprévus » c'est exposer le Sinistré à être dupé.

« Attendu que s'il est d'usage courant pour l'architecte... de prévoir une certaine somme pour les imprévus, la somme ainsi chiffrée n'a toujours qu'un caractère indicatif.

« Attendu que toute différente est la question, quand il s'agit, par application de la loi du 17 avril 1919, de procéder à l'évaluation d'un dommage de guerre, lequel, par définition, est certain et positif ; qu'en pareille matière, et lorsque, comme dans l'espèce, le dommage est précis et nettement défini, et qu'il a été totalement constaté, l'indemnité correspondante doit être nette, forfaitaire, et ne saurait comporter aucun élément variable ou aléatoire ;

« Que toute somme allouée « pour imprévus » équivaudrait à réparer un dommage imprécis, incertain (1). »

Sur la question des imprévus, les retouches successives apportées à la loi par l'interprétation administrative ainsi que par la jurisprudence, ont été néfastes aux droits des sinistrés.

1. Tribunal des Dommages de Douai, 22 février 1923 (aff. H.). B. D. N. 1922-1923, 2^e partie, n° 845, p. 662.

VÉTUSTÉ.

Il n'en a pas été différemment de l'application des paragraphes 4, 5 de l'article 5, c'est-à-dire de l'allocation pour vétusté.

Dans l'article précité, la loi stipule que « sous condition de emploi, la somme correspondante à la dépréciation résultant de la vétusté est allouée en toute propriété à l'attributaire, jusqu'à concurrence d'une somme de 10.000 fr. » et que sous la même condition, la dépréciation pour vétusté « ne pourra excéder 20 % du coût de la construction à la veille de la mobilisation, en cas d'immeubles servant exclusivement à l'exploitation rurale. »

L'application de ces dispositions a soulevé de nombreuses difficultés, et les interprétations successives fournies par le Ministère des Régions libérées, ont été, comme d'ordinaire, autant de moyens pour faire restreindre l'importance des dommages alloués.

Un propriétaire possédait, par exemple, plusieurs immeubles immédiatement voisins, ou même une rue particulière.

Dans d'autres cas, il s'agissait d'un important domaine, comprenant l'habitation principale, celle d'un enfant qui, en fait, pouvait résider à l'autre extrémité de cette propriété, des maisons de gardes, de régisseur, une ou plusieurs fermes, une chapelle, etc...

Dans tous ces cas, convenait-il d'accorder une seule fois l'allocation pour vétusté ou de la renouveler autant de fois qu'il y avait d'immeubles?

Le 2 novembre 1919, le Ministre des Régions Libérées donnait son interprétation :

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'il résulte des travaux préparatoires de la loi, qu'en ce qui concerne les immeubles bâtis, l'attribution en toute propriété doit se

faire pour chaque bâtiment ou groupe de bâtiments constituant un ensemble distinct (1). »

Une seconde instruction du 31 janvier 1920, contient une restriction nouvelle :

« Il semble qu'elle (cette indemnité) ne doit s'appliquer en principe qu'à l'ensemble des immeubles qui forment un groupe distinct.

Dans la première circulaire, il est question d'un bâtiment constituant *un ensemble distinct* ; dans la seconde, d'un ensemble d'immeubles formant *un groupe distinct*. On voit le chemin parcouru en l'espace de trois mois.

Dans une rue appartenant tout entière à un même propriétaire, chacune des maisons est bien un bâtiment constituant un ensemble distinct (1^{re} circulaire), mais toutes les maisons groupées sont un ensemble d'immeubles formant un groupe distinct (2^e circulaire).

Dans la première interprétation, il y a autant d'allocations pour vétusté qu'il y a d'immeubles ; avec la seconde circulaire, il n'y en a plus qu'une seule pour tout le groupe d'immeubles.

Un exemple fera mieux saisir la différence résultant de ces deux interprétations successives.

Soit un Sinistré propriétaire en 1914 de vingt maisons contiguës, chaque immeuble représente par hypothèse une perte subie de 6.000 francs, la vétusté est uniformément de 30 % et le coefficient de remplacement 5.

I. — Chaque immeuble est considéré comme distinct.

Calcul de l'indemnité :

1^o Perte subie :

Coût de construction en 1914.....	6.000 fr.
A déduire pour vétusté : $6.000 \times 30 \%$	<u>1.800 —</u>
Perte subie.....	<u><u>4.200 fr.</u></u>

1. Solution administrative. Circulaire Régions Libérées, 2-11-19.
B. D. N., 1919-1920, 2^e partie, n^o 48, p. 359.

2° Frais supplémentaires :

Coût de reconstruction en 1920 : $6.000 \times 5 \dots$	30.000 fr.
Coût de construction en 1914.....	<u>6.000 —</u>

Frais supplémentaires..... 24 000 fr.

3° Allocation en toute propriété pour vétusté.	<u>1.800 fr</u>
--	-----------------

Soit pour les 20 immeubles :

Perte subie.....	84.000 fr.
Frais supplémentaires.....	480.000 —
Allocation en toute propriété pour vétusté...	<u>36.000 —</u>

Somme à recevoir par le Sinistré en cas de emploi.....	600.000 fr.
---	-------------

II. — Les vingt immeubles sont considérés comme formant un groupe.

L'indemnité est arrêtée au chiffre suivant :

Perte subie.....	84.000 fr.
Frais supplémentaires.....	480.000 —
Allocation en toute propriété pour vétusté...	10.000 —
Avances remboursables.....	26.000 —
	<u>600.000 fr.</u>

Dans le 1 ^{er} cas l'allocation pour vétusté est de.	36.000 fr.
Dans le second cas, elle n'est plus que de....	10.000 —

Une note de la Direction générale des Services Administratifs du Ministère indique que c'est ce second mode de calculer qu'il convient d'employer pour des maisons ouvrières, lorsqu'elles ne sont pas séparées les unes des autres.

« On peut admettre que tout groupe de maisons ouvrières séparées du voisin par un espace non bâti, forme un ensemble susceptible d'ouvrir droit à l'allocation de 10.000 fr.-(1). »

En ce qui concerne les bâtiments d'exploitation industrielle, l'interprétation du Ministère a encore été plus stricte :

« On doit considérer comme formant un ensemble distinct, tous les bâtiments groupés sous la même direction, et concourant au même but (1). »

Ainsi un peignage, une filature, un tissage, ne pouvaient obtenir qu'une allocation unique de vétusté, quant aux immeubles, toutes les fois qu'ils relevaient d'une direction unique, puisque évidemment ces diverses usines concouraient au même but, savoir la production des draps.

La disposition inscrite dans l'article 5 § 5, à savoir la limitation à 20 % de la dépréciation pour vétusté au cas d'immeubles servant à l'exploitation rurale, n'a pas été appliquée dans un esprit plus bienveillant.

Cette faveur de la loi avait été instituée pour les immeubles ruraux, lesquels ont souvent une valeur d'utilisation qui n'est pas en rapport avec leur degré de vétusté.

Diverses déclarations à la Chambre permettaient de déduire que le législateur avait eu en vue l'habitation rurale autant que les bâtiments de ferme (2).

A une question écrite, demandant quelle devait être l'interprétation de la loi, le Ministre n'opposa qu'une réponse évasive (3).

Les services du Ministère furent plus catégoriques, et firent paraître sur ce sujet la note suivante :

« La dépréciation pour vétusté n'est limitée à 20 % qu'en ce qui concerne les immeubles servant exclusivement à l'exploitation rurale. »

« La maison d'habitation du cultivateur ne bénéficie pas

1. D. G. S. A., 4 mai 1921.

2. Chambre, 16 nov. 1916, *J. O.*, p. 3410 et 24 déc. 1918, *J. O.*, p. 3159 3544, 3546.

3. B. D. L., n° 10, p. 77.

de cette disposition. Il en est de même des clôtures, murs de clôtures d'un jardin ou d'un parc (1). »

Si l'on réfléchit un instant à la volonté maintes fois exprimée par le législateur, que les exploitations rurales se relèvent sûrement et rapidement, et au traitement plus favorable qu'il avait précisément institué pour cette catégorie d'immeubles, il devient impossible d'expliquer la position prise par le Ministère des Régions Libérées autrement que par le désir de réduire le plus possible le montant total des dommages.

1. D. G. S. A., 17 mai 1921.

CHAPITRE VII

IMMEUBLES NON BATIS

Les dommages afférents aux immeubles non bâtis étaient infiniment plus complexes, et d'une appréciation beaucoup plus difficile, que ceux concernant les immeubles bâtis.

Au lieu de se trouver devant une question unique et relativement simple, on devait, en l'espèce, résoudre toute une série d'hypothèses complexes et variant avec la nature ou la destination du fonds endommagé dont il s'agit de fixer la valeur.

« La détériorisation subie par le terrain nu, les dommages éprouvés par les clôtures qui l'entourent, les arbres de toutes sortes, les vignes, les plants, le taillis ou la futaie qui le couvre sont, en effet, des éléments d'ordres de grandeur très différents qu'il apparaît préférable d'évaluer séparément, l'indemnité étant alors constituée par la totalisation des résultats ainsi obtenus (1). »

La complexité réelle des éléments multiples de l'indemnité, a provoqué de la part de l'administration, une montagne de circulaires, instructions, lettres, dépêches, solutions administratives très variées et souvent contradictoires.

La première circulaire fondamentale complétée par six annexes avec tableaux récapitulatifs, ne comprend pas moins de vingt pages ; prise à la date du 22 juillet 1921 et portant le n° 1028, elle a été abrogée le 28 octobre 1921 et remplacée par la circulaire 1028 *bis* qui comprend un nombre de pages et de tableaux annexes, au moins égal.

1. Circulaire du 22 juillet 1921 au sujet de l'indemnité de la remise en état des terres. B. D. N., 1921-1922, 1^{re} partie, n° 32, p. 25.

Lorsqu'on songe qu'elle constitue des instructions impératives aux Préfets des départements atteints par les événements de guerre, il est aisé de se rendre compte que la tâche des Commissions et des Tribunaux n'était guère facilitée du fait même, de cette réglementation par trop poussée.

I. — Terres atteintes par bombardement.

Le premier cas envisagé était celui de terres ayant subi des dommages par suite de bombardements, de combats, de retranchement ou autres travaux de défense effectués à leur surface ou dans leur tréfond.

Lorsque les couches de terres arables étaient homogènes et profondes, il était logique de supposer qu'une fois les travaux nécessaires effectués, ces parcelles se trouveraient remises dans leur état d'exploitation et de productivité antérieur ; au contraire dans les terrains peu profonds, il est arrivé souvent que la couche de terre arable avait pratiquement disparu :

« Au moment où il a été procédé au nivellement des tranchées et des trous d'obus, il a été impossible de replacer les terres du sol et du sous-sol dans la position exacte où elles se trouvaient avant la guerre. »

Lorsque les travaux de remise en état devaient dépasser la valeur du sol ou qu'il apparaissait que malgré les travaux effectués les terrains resteraient toujours improductifs, l'Etat pouvait s'en rendre acquéreur aux termes de l'article 46 § 6 et § 7 (1).

Mais fréquemment, seules de faibles parties des pièces de terre avaient été atteintes d'une manière irrémédiable, par exemple dans une pièce de 2 hectares, des excavations par suite de mines pouvaient s'être produites en cinq ou six points distants les uns des autres ; l'Etat ne se souciait évidemment pas de racheter la totalité de la parcelle atteinte,

1. Circulaire ministérielle du 21 mars 1921.

et il lui était également impossible de limiter son achat aux cinq ou six points qui se seraient trouvés enclavés.

C'est dans des cas analogues à celui ci-dessus exposé, qu'il y avait lieu d'allouer aux Sinistrés une indemnité de dommages de guerre correspondant à la détérioration subie par le sol pour diminution de la valeur vénale de la terre envisagée.

Perte subie. — Une circulaire du 24 juillet 1919 donnait les bases suivant lesquelles l'indemnité devait être fixée.

« Pour calculer la perte subie à ce titre, on recherchera quelles auraient été, *à la veille de la mobilisation* :

« 1^o La valeur du fonds dans son état primitif ;

« 2^o La valeur du fonds dans l'état où le dommage l'a mis (1) ».

« On prendra pour base de calcul du premier élément les prix habituellement pratiqués dans la région pour des terrains soumis aux mêmes modes de culture et d'exploitation.

Pour déterminer la valeur du fonds dans l'état où le dommage l'a mis, il conviendra d'apprécier d'après les prix au 1^{er} août 1914, la diminution de valeur de la propriété sur les points qui ont subi des dégradations (2). »

Soit une parcelle de terre dont la valeur vénale était au 1^{er} août 1914 de 20.000 fr., si à cette époque elle s'était trouvée dans l'état où elle se présente du fait du dommage causé par la guerre, elle n'aurait valu que 16.000 fr. La nature du dommage ayant un caractère pratiquement irréparable (destruction de la couche de terre arable), la perte subie devra être évaluée à $20.000 - 16.000 = 4.000$ francs.

Comme on le voit, par l'appréciation du dommage, il y a lieu de procéder à une abstraction : rechercher quelle aurait été en 1914 la valeur de ce fonds, si, à cette époque il s'était trouvé dans l'état qui lui a été causé par les dommages.

1. Circulaire du 24 juillet 1919, n° XXXI, § 3. B. D. N., 1919-1920, 1^{re} partie, n° 32, p. 186.

2. Circulaire du 28 octobre 1921, n° 1028 bis. II. B. D. N., 1921-1922, 1^{re} partie, n° 276, p. 273.

On arrivait au même résultat en appliquant à l'ensemble des terres d'un sinistré ayant subi des dommages directs, un coefficient moyen de détérioration lorsque les diverses parcelles, toutes situées dans la même zone, avaient éprouvé des dommages équivalents.

Soit un sinistré propriétaire de 25 parcelles représentant avant-guerre 100 000 fr., toutes situées dans une zone dévastée, par exemple Lorette ou Neuville-Saint-Waast.

Les expertises ordonnées pour les terres de la région démontrent que tous travaux de reconstitution et de remise en état effectués, les terres de la région resteront affectées d'un coefficient de détérioration de 25 %.

Dans l'espèce indiquée, c'est ce pourcentage qu'il y aurait lieu d'appliquer au lot de terres tout entier ; l'indemnité de perte subie sera donc ainsi calculée :

Valeur des 25 parcelles de terre à la veille de la mobilisation.....	100.000
Coefficient de détérioration : 25 %	
Indemnité de perte subie : $100.000 \times 25 \% =$	25.000

Ce second procédé, généralement employé par les Commissions, n'offrait pas d'inconvénient réel lorsque des expertises préalables en nombre suffisant avaient déterminé quel était le montant de la détérioration subie par les terres de tout un tènement ou de tout un lieudit.

Par contre, il avait sur l'autre procédé indiqué, l'avantage appréciable d'être plus aisément compris des Sinistrés, la recherche de ce qu'aurait pu être en 1914 la valeur d'une terre affectée de dommages qui en fait n'ont été subis que postérieurement, par exemple en 1917-1918, étant une opération toujours délicate à expliquer.

Frais supplémentaires. — Quel que soit le procédé employé, seule l'indemnité de perte subie se trouvait fixée. Convenait-il d'accorder des frais supplémentaires ?

Une terre estimée 100.000 fr. la veille de la mobilisation

n'aurait valu à cette même date que 75.000 fr. si elle s'était trouvée à ce moment dans l'état où le dommage l'avait mise. A l'indemnité de perte subie de 25.000 fr., va-t-il s'ajouter un second élément représentant les frais supplémentaires ?

Si l'on suppose que le coefficient moyen de cherté des terres soit 4, va-t-on accorder comme frais supplémentaires 75.000 fr. ?

Les travaux préparatoires de la loi étaient muets sur ce point. Les discussions avaient uniquement porté soit sur les immeubles bâtis, ou par destination, soit dans le cas d'immeubles non bâtis, sur les frais nécessaires pour la remise des terres en état d'exploitation ou de productivité antérieure. Or, en l'espèce, il s'agissait de terres ayant subi des dommages définitifs et irréparables, et d'une diminution de valeur qui persisterait même après tous travaux d'appropriation et de remise en état.

Ce dommage définitif allait-il être réparé uniquement dans la mesure de la perte subie par une dérogation remarquable aux principes réglant les modalités de la réparation en matière d'immeubles, ou bien à l'indemnité de perte subie, allait-on ajouter des frais supplémentaires ?

L'économie générale de la loi tournait autour de ces deux idées : en matière d'immeubles, les frais supplémentaires sont de droit ; au contraire, en matière de meubles, en principe, il n'y a lieu qu'à l'allocation d'une perte subie, et les frais supplémentaires ne sont accordés que dans des cas exceptionnels, très nombreux en fait, certes, mais qui, en droit, restent tout de même l'exception.

Puisque les frais supplémentaires paraissent bien être de droit en matière immobilière, on ne voit pas pour quelles bonnes raisons ils auraient été refusés — et en fait ils l'ont été — pour les détériorations irréparables subies par des terres.

Le silence du législateur en ce qui concerne cette catégo-

rie de dommages, n'est certainement pas suffisant pour faire échec aux règles concernant l'indemnité en matière d'immeubles ainsi qu'aux principes généreux de la loi des dommages de guerre.

Le monde agricole semble, d'ailleurs, être quelque peu sorti des préoccupations du législateur, si l'on en juge par le texte primitif de la Chambre qui ne contenait qu'une définition de l'indemnité applicable aux seuls immeubles bâtis. Celle qui a été introduite un peu tardivement pour les immeubles non bâtis n'a fait l'objet d'aucune discussion approfondie susceptible de fournir quelque lumière sur les difficultés d'application de la loi.

Le propriétaire d'une maison qui est affectée d'une perte subie de 25 %, reçoit au cas de remploi une somme correspondant théoriquement au coût de la restauration intégrale de cet immeuble.

Quand la reconstruction de celui-ci sera terminée, il sera exactement ce qu'il était auparavant, au cas de remploi en identique, et si le propriétaire affecte son indemnité à un autre immeuble, il possèdera dans son patrimoine une valeur équivalente à cet ancien immeuble.

Les dommages d'ordre physique ou chimique atteignant les biens fonds, donnaient droit à une indemnité de perte subie et à des frais supplémentaires, lorsqu'ils étaient réparables, et que moyennant l'octroi de ce double élément d'indemnité, la terre devait être remise en son état antérieur (art. 5, § 12).

Les dommages à caractère irréparable, c'est-à-dire demeurant après tous les travaux d'aménagement et de reconstitution possibles, donnaient droit à une indemnité de perte subie. Fallait-il ajouter à cette perte subie des frais supplémentaires ?

La logique commande une solution affirmative. C'est cette manière de voir qui paraît adoptée par M. Lebrun, Ministre des Régions Libérées, et qui se trouve exposée

dans la circulaire fondamentale du 24 juillet 1919 indiquant aux Préfets les règles relatives à la constatation et à l'évaluation des dommages de guerre.

« Calcul des frais supplémentaires pour les dommages concernant les immeubles non bâtis.

La loi fait dans ce texte une nouvelle application du principe qu'elle a consacré à plusieurs reprises, tant pour les meubles que pour les immeubles, à savoir qu'il importe, pour faciliter la reconstitution économique des régions dévastées, de mettre à la disposition des Sinistrés tout le supplément de ressources nécessaires pour rétablir les biens détruits dans leur état antérieur (1). »

A ce moment le Ministre estime que l'indemnité doit être calculée de telle manière que le Sinistré ne subisse nulle perte relativement à l'immeuble endommagé. Le bien doit être rétabli dans son état antérieur; lorsqu'il y aura remploi sur un autre bien dans un autre lieu l'indemnité devra naturellement, être calculée en fonction du premier bien, et on devra apprécier ce que coûterait pour le premier immeuble la remise en l'état dans lequel il se trouvait en 1914.

Il n'y a évidemment aucune raison pour traiter les immeubles non bâtis d'une manière moins favorable que les immeubles bâtis, alors surtout que le législateur a proclamé à maintes reprises qu'il fallait avant tout sauvegarder les intérêts de l'agriculture.

En partant de ce principe on arrive forcément à ce résultat, qu'en ce qui concerne les immeubles non bâtis, la partie des dommages qui peut être réparée intégralement doit être indemnisée par l'allocation d'une pertesubie et de frais supplémentaires permettant la remise en l'état antérieur, et pour celle des dommages non réparables (détérioration causée à la constitution même du sol), l'indemnité de perte subie devait se trouver coefficientée par le pourcentage de

1. Circulaire ministérielle du 24 juillet 1919, B. D. N., 1919-1920, 1^{re} partie, n° 32, p. 186 à 225.

cherté moyenne des terres équivalentes, de manière à mettre le Sinistré dans une situation identique à celle où il se trouvait avant la guerre.

La circulaire Lebrun, dans sa rédaction malheureusement un peu elliptique, était aussi soucieuse du respect du droit que de l'intérêt des agriculteurs. Les circulaires postérieures, sans trancher la question expressément, n'ont plus jamais parlé que de perte subie pour cette catégorie de dommages (1). D'où l'Administration en a conclu qu'il n'y avait pas lieu à frais supplémentaires.

Par un fait difficile à expliquer, cette manière de voir fut reconnue légitime par les Commissions et Tribunaux. Telle fut la jurisprudence des Commissions, même rurales, et des plus favorables aux cultivateurs, qui n'accordèrent jamais qu'une indemnité de perte subie pour les terres atteintes de dommages permanents (2).

Une autre Commission libellait ainsi ses décisions :

3^e Catégorie, § 2.

Immeuble situé à.....	
Nature des Dommages.....	
Dépréciation du sol.....	
Perte subie.....	X
Frais supplémentaires.....	Néant

Observations : Il n'y a pas lieu à frais supplémentaires (3).

L'Administration avait imposé sa manière de voir d'une manière tellement ferme, que parmi toutes les affaires jugées par maints Tribunaux de Dommages avant juridiction sur des centaines de mille de sinistrés, et dont le ressort compre-

1. Circulaire 1028, 22 juillet 1921, II. B. N. D., 1921-1922, 1^{re} partie, n° 232, p. 25. Circulaire 1028 bis, 28 octobre 1921, II. B. D. N., 1921-1922, 1^{re} partie, n° 276, p. 273.

2. Commission Cantonale de Vimy 15 (siège à Drocourt) aff. H. D. 18 septembre 1923. Même Commission (aff. T. D.), 18 septembre 1923, décision, n° 9430.

3. Commission Cantonale de Vitry-en-Artois (aff. M. D.), 4 octobre 1922, décisions 5950 et 5951.

nait une partie de la zone rouge, il n'y a pas eu un appel sur le point de savoir si, pour les dommages non réparables ayant atteint les fonds de terres, il y avait, ou non, attribution de frais supplémentaires.

Cette jurisprudence s'explique difficilement.

En effet, le propriétaire d'une pièce de terre atteinte de dommages irréparables, subit, du fait [même de ces dommages, une sorte d'expropriation partielle.

Cette tranche d'indemnité, il ne peut évidemment la remployer sur place, puisque, par hypothèse, les travaux ne serviraient à rien ; mais il lui est possible de remployer ailleurs. Son cas est absolument identique à celui d'un propriétaire d'immeubles bâtis expropriés, qui reçoit pour l'immeuble détruit ou détérioré, objet d'une expropriation ultérieure, une indemnité en perte subie et frais supplémentaires, qu'il lui est licite d'utiliser non seulement sous forme de reconstruction dans le rayon légal de 50 kilomètres, mais par voie d'acquisition dans l'étendue des régions dévastées (loi du 18 juillet 1922, art. 4. Loi du 24 juillet 1923, art. unique).

Les décisions rendues présentent cette anomalie que, pour la même pièce de terre, l'indemnité a dû être scindée, une partie étant constituée uniquement par une perte subie, l'autre partie par une perte subie, augmentée de frais supplémentaires.

Soit une parcelle de terre valant en 1914 10.000 francs, ayant subi des dommages réparables évalués en perte subie à 1.000 francs, dont le coefficient de cherté est 4, et qui, après achèvement de tous travaux utiles, se trouvera dans un état tel qu'en 1914 elle aurait valu en cet état 25 % de moins, qu'elle ne valait alors effectivement.

3^e Catégorie, § 2. — Immeubles non bâtis.

1 ^o Perte subie.....	1.000
2 ^o Frais supplémentaires.....	3.000
3 ^o Deuxième perte subie : $10.000 \times 25 \%$ soit	2.500

alors que le coefficient de cherté des terres étant, par hypothèse, 2, le Sinistré aurait dû recevoir un deuxième élément de 2.500 à ajouter au premier.

II. — Frais de remise des terres dans leur état d'exploitation ou de productivité antérieure.

L'article 5, § 13, prévoit qu'en cas de reprise d'exploitation, c'est-à-dire de remploi, l'attributaire a droit, en outre, au montant des dépenses supplémentaires nécessitées par la remise de la terre dans son état d'exploitation ou de productivité antérieur.

Les circulaires 1028 et 1028 *bis* précisent que cette indemnité doit s'analyser, conformément au premier paragraphe de l'article qui domine toute l'évaluation en matière immobilière, en une perte subie, évaluée à la veille de la mobilisation, et en des frais supplémentaires appréciés au jour de l'évaluation, le montant des dépenses, à la valeur actuelle, que nécessite la remise en état des terres n'étant attribué au Sinistré que s'il a souscrit à la condition d'effectuer le remploi suivant les modalités prévues à l'article 5, § 8.

Dans le cas où le remploi n'est pas effectué, le Sinistré reçoit seulement le montant de la perte subie.

Les frais de remise de la terre dans son état d'exploitation ou de productivité antérieur consistent en une reconstitution d'ordre physique et en une reconstitution d'ordre chimique (1).

Reconstitution d'ordre physique. — Elle comportait :

1^o Les travaux de déblaiement mis à la charge de l'Etat par l'article 60 ;

2^o Les façons préculturales théoriquement faites hors indemnité au compte de l'Etat, de même d'ailleurs que les travaux de déblaiement ;

1. Circulaire 1028, 28 octobre 1921, titre IV.

3^o Les travaux proprement dits de remise du sol en état de productivité ayant pour objet :

a) de nettoyer la terre de la flore parasite développée pendant l'inculture ;

b) de rendre au sol en friche les propriétés physiques d'ameublissement et d'aération correspondant à sa productivité antérieure.

L'instruction précisait que ces travaux ne sont généralement autres que les diverses façons culturales constituant une jachère nue, qu'ils sont exécutés au moyen de l'indemnité de dommages de guerre du sinistré.

L'indemnité allouée de ce chef est donc représentée par le montant d'une jachère nue appropriée au mode de culture, à la nature des terres et à la qualité de l'exploitation d'avant-guerre.

Pour déterminer le nombre et la valeur des façons culturales devant constituer la jachère, il était prévu que les Commissions devaient tenir compte successivement des divers éléments suivants :

Mode de culture ;

Nature des terres (forte, moyenne ou légère) ;

Qualité antérieure de l'exploitation à reconstituer ;

Durée de la période d'inculture.

L'indemnité prévue variait suivant que la culture était industrielle ou extensive, et la nature des terres ; elle variait également suivant que l'exploitation pouvait être classée en 1^{re}, 2^e ou 3^e catégorie, bonne, moyenne ou médiocre.

Ce qui donnait déjà dix-huit combinaisons possibles.

Enfin l'indemnité devait varier en fonction de la durée de la période au cours de laquelle les terres sont restées en friche, exposées à la multiplication des plantes parasites, étant posé toutefois que la reconstitution d'ordre physique ne se justifie que si la non-culture a persisté pendant au moins une année.

Pour 3 ou 4 ans d'inculture, l'indemnité totale devait être

allouée, tant en perte subie qu'en frais supplémentaires :

Pour 2 ans les $\frac{3}{4}$;

Pour 1 an la $\frac{1}{2}$; soit en tout 54 combinaisons.

Reconstitution d'ordre chimique. — A ce premier élément d'indemnité, venait s'ajouter un second pour reconstitution d'ordre chimique, ayant pour objet de restituer au sol les éléments fertilisants qui sont indispensables pour remplacer les matières consommées ou disparues.

Toujours d'après la même circulaire 1028 *bis*, l'évaluation de l'indemnité à attribuer pour la remise du sol dans son ancien état de fertilité, devait être envisagée en tenant compte des distinctions déjà faites au sujet de la reconstitution d'ordre physique.

Un avantage important était fait aux agriculteurs. On posait bien en principe que pour les terres simplement *restées en friche* par une conséquence directe des faits de guerre, il n'y avait pas lieu d'accorder *a priori* l'indemnité de reconstitution chimique proprement dite, mais lorsque par l'effet de la friche, il se produit un fléchissement momentané de la productivité du sol par suite de la diminution d'activité chimique et biologique, une indemnité doit être attribuée pour compenser ce fléchissement de fertilité en lui donnant la signification de « reconstitution de l'activité du sol. »

Cette indemnité, d'un maximum de 320 francs en valeur actuelle, devait être « acquise après une seule année d'inculture, mais seulement dans les terres régulièrement fumées » (1).

L'indemnité de reconstitution chimique proprement dite, était attribuée :

a) Aux terres cultivées par les Allemands en dehors de l'exploitant ou de ses représentants, et qui ont été appau-

1. Circulaire 1028 *bis*, 28 octobre 1921, — B. — B. D. N, 1921-1922, 1^{re} partie, n° 276, p. 281.

vries par une ou plusieurs récoltes successives faites par l'ennemi sans apport d'engrais.

b) Aux terres non cultivées, mais dont les mauvaises herbes ont été récoltées par les troupes allemandes, françaises ou alliées en dehors de toute intervention de l'exploitant ou de ses représentants ;

c) Aux terres qui ont subi des dommages directs et dont les éléments fertilisants ont disparu du fait du bouleversement du sol.

Des barèmes différents s'appliquaient suivant la nature de l'exploitation (culture industrielle type betterave à sucre, culture extensive avec jachère, culture industrielle intensive), la qualité des exploitations : bonne, moyenne, médiocre, prairies artificielles, etc. ; soit 30 combinaisons possibles ; et s'il avait fallu déterminer pour chaque parcelle à quel point de l'assolement elle se trouvait au moment où est survenu le sinistre, le nombre des combinaisons se fût élevé à 120 pour l'indemnité d'ordre chimique seulement ! et sans compter celle relative aux terres en friche.

Quelle que soit l'in vraisemblable complication de ce guide destiné théoriquement à faciliter le travail des Agents Administratifs et des Commissions, il n'est pas moins certain que les instructions qu'il contenait, donnaient sur divers points satisfaction aux revendications des Syndicats agricoles.

Il paraît vraisemblable que c'est sur l'intervention des Associations Agricoles des Régions Libérées extrêmement puissantes, que cette circulaire fondamentale pour les dommages agricoles, avait été prise, puis modifiée.

Les indemnités prévues étaient dans certains cas assez élevées. Pour une exploitation à culture industrielle (type betterave à sucre) l'indemnité de reconstitution physique des terres fortes s'élevait à l'hectare à 270 francs, valeur 1914, et l'indemnité de reconstitution chimique, à 233 francs.

Soit, hypothèse prévue par les barèmes avec le coefficient 4 2.020 francs valeur actuelle.

En prenant des coefficients plus réels, soit 5 pour la main d'œuvre et 7 pour les engrais, il aurait fallu allouer pour la reconstitution physique 1.350 francs, pour la reconstitution chimique 1.645 francs, soit au total 2.995 francs à l'hectare.

Inculture. — Il convient de souligner que le simple fait de l'inculture était admis dans tous les cas comme dommages pour l'indemnité de reconstitution d'ordre physique, et dans la plupart des cas pour la reconstitution d'ordre chimique.

Les cultivateurs ne pouvaient donc que se féliciter d'un résultat qu'il leur était difficile d'escompter, vu les tendances existant dès 1921, dans les sphères supérieures de l'Administration des dommages.

Malheureusement leur victoire fut éphémère. La jurisprudence des Commissions et Tribunaux battit en brèche la plupart des solutions admises en leur faveur. D'autre part, la nécessité d'accélérer les décisions, ne permettait que difficilement aux organismes d'évaluation, d'envisager tous les cas en suivant les règles infiniment variées posées par les instructions ; aussi l'Administration s'empressa-t-elle de s'autoriser de ces deux ordres de faits pour modifier complètement les directives qu'elle avait tracées, et, comme bien on pense, d'une manière entièrement défavorable aux cultivateurs.

Les circulaires 1028 et 1028 *bis*, indiquaient que le fait d'inculture était générateur d'indemnités, tant au point de vue de la reconstitution physique, que de la reconstitution chimique, fait surprenant, et qui ne peut s'expliquer que par la pression des syndicats. En effet, l'Administration avait pourtant déjà pris soin de préciser que la non-culture résulte directement et immédiatement d'un fait de la guerre : combats, évacuation forcée, ordre impératif de l'ennemi, et lors-

qu'il y a eu impossibilité absolue pour l'exploitant d'accéder sur les terres en vue de les cultiver.

« Lorsque pour toute autre cause (par exemple pour repliement volontaire ou mobilisation de l'exploitant, réquisition par l'ennemi de tout le matériel de culture, ou des animaux ou des services personnels du cultivateur, destruction des bâtiments, etc...) des terres, qui n'ont pas subi de dommages directs, sont restées en friche pendant plusieurs années, les frais de remise du sol en état de productivité ne peuvent, pour tous les traitements à appliquer à la propriété, que rester à la charge des agriculteurs, puisque le préjudice résultant de la non-culture ne provient qu'indirectement de l'état de guerre (1) ».

C'est la théorie que les Commissions et les Tribunaux de Dommages avaient toujours consacrée.

Un jugement du Tribunal d'Avesnes précise qu'il ne peut y avoir d'indemnité pour les terres demeurées en friche par suite du manque de moyens de culture ou d'engrais et de la réquisition du bétail.

La Commission cantonale de Bavay, à la date du 8 octobre 1920 avait alloué à un sieur C..., une somme totale de 3.786 fr. 75, pour 2 hectares 88 ares 25 centiares de pâture et 7 hectares 30 ares 50 centiares de terre, à raison de 300 francs pour 1 hectare de pâture et de 400 francs pour 1 hectare de terre (2).

« Attendu qu'une telle indemnité ne saurait être allouée qu'autant qu'il est établi que le dommage que l'attributaire prétend avoir subi, est une conséquence directe d'un fait de guerre ayant occasionné réellement une diminution de productivité.

« Attendu en fait que C..., se borne à alléguer que, par suite du manque de moyens de culture, de la réquisition de

1. Circulaire Ministérielle, 22 juillet 1921.

2. Commission Cantonale de Bavay, 8 octobre 1920 (aff. E. C.). B.D.N., 1921-1922, 2^e partie, n° 537, p. 572 et suivantes.

bétail, de la culture des terres par les Allemands, et du manque d'engrais, ses terres sont restées en friche ;

« Attendu que faisant siens les motifs invoqués par le Sinistré, la Commission a alloué les indemnités demandées ; mais attendu qu'il ne s'agit pas en l'espèce de dommages résultant d'un fait direct de la guerre ; qu'il est constant en effet que si Bavay a été occupé par l'ennemi pendant plusieurs années, par contre, cette localité et le canton étaient en dehors de la ligne de feu ; que, d'autre part, l'autorité ennemie n'avait pas fait évacuer cette région ; qu'enfin aucuns travaux militaires n'avaient été exécutés sur les terres appartenant à C... ; que le dommage qu'il prétend avoir subi du fait de l'inculture de ses terres ou pâtures ne constitue, en réalité qu'un dommage résultant de l'état de guerre et non d'un fait de guerre ;

« Par ces motifs :

« dit que c'est à tort que la Commission a alloué une somme totale de 3.786 fr. 75 pour indemnité de remise en culture, le dommage que C... a subi du fait que ses terres et pâtures sont restées en friches étant dû à l'état de guerre et non à un fait de guerre ; qu'il y a lieu de retrancher cette somme inscrite paragraphe 2, n° 6 et 7 de la 3^e catégorie (1). »

Le Tribunal des dommages de Cambrai se prononce dans le même sens.

Par jugement du 29 septembre 1923 il confirme une décision de la Commission Cantonale de Solesmes en date du 20 septembre 1922 qui rejetait une demande d'indemnité pour nettoyage et remise en état de culture, le préjudice à réparer, résultant de la non-culture, conséquence du départ volontaire du fermier, ne constituant pas un dommage direct.

1. Tribunal des Dommages d'Avesnes-sur-Helpe, 13 janvier 1922 (aff. E.C.). B.D.N., 1921-1922, 2 partie, n° 558, pages 572^e et suivantes.

« Indemnité demandée pour nettoyage et remise en état de culture.

« Attendu que le préjudice dont le Sinistré demande réparation, résulte de non culture, conséquence du départ volontaire du fermier ; que dès lors il n'a pas le caractère d'un dommage direct au sens de l'article 2 de la loi du 17 avril 1919 et ne donne pas droit à l'attribution d'une indemnité (1). »

La Commission Supérieure de Cassation a consacré le même point de vue et même elle s'est ordinairement montrée plus rigoureuse que les Tribunaux de dommages pour l'allocation d'une indemnité de remise en l'état du sol. Ces derniers, de même que l'administration des dommages de guerre, admettaient généralement que *l'évacuation par ordre* de l'ennemi était un motif suffisant d'indemnité, lorsque par ailleurs les autres conditions nécessaires se trouvaient réunies.

La Commission Supérieure ne l'a pas admis et à maintes reprises, elle a posé le principe que l'absence de soins cultureux consécutive à l'évacuation par ordre, constitue un dommage indirect.

« Le préjudice pouvant résulter du défaut de soins cultureux par suite de l'abandon d'une exploitation agricole motivée par un ordre d'évacuation ayant rendu impossible la culture régulière, ne constitue pas un dommage direct, résultant d'un fait de la guerre, au sens des dispositions de l'article 2 § 1^{er} de la loi organique; en conséquence, un Sinistré, est mal fondé à demander de ce chef une indemnité. » (2)

Culture par l'ennemi. — Les instructions ministérielles admettaient une indemnité pour les terres cultivées par les Allemands qui s'étaient trouvées appauvries du fait des

1. Tribunal des dommages de Cambrai, 29 septembre 1923 (aff. M., D.) B. D. N. 1923-1924, 2^e partie, n° 1042, p. 424.

2. Commission Supérieure, 26 avril 1923 (aff. Chevalier). B. R. L. n° 38, 22 septembre 1923, p. 305.

récoltes successives opérées par l'ennemi, qui évidemment ne s'était pas préoccupé d'y apporter de l'engrais ou de les entretenir en bon état.

C'était bien là au premier chef un dommage certain, matériel et direct infligé par l'ennemi, d'ailleurs expressément prévu par le 3^o du paragraphe 2 de l'article 2 :

« Détérioration d'immeubles bâtis ou non bâtis » ;

Aussi les Commissions au cas de culture par l'ennemi accordaient-elles une indemnité de reconstitution.

La Commission Supérieure ne l'a pas admis ; les arrêts qu'elle a rendus posent le principe que le fait de la culture par l'ennemi, *même pendant 4 ans*, n'est pas générateur d'indemnités de remise en état, mais qu'il faut en outre prouver que le sol a subi une détérioration.

Espèce :

Le Sieur Vincent possède à Baucclair et à Thilly des terres arables et des prairies naturelles.

Les premières sont restées incultes pendant 4 ans. Il réclame de ce chef l'application à son profit, des dispositions d'une circulaire n^o 1028 *bis*, qui fixe les conditions dans lesquelles les terres peuvent être rendues à leur état de productivité antérieure, grâce à l'allocation d'indemnités afférentes à la perte subie et aux frais supplémentaires.

Les prairies naturelles ont été récoltées, pendant 4 années par l'ennemi qui les occupait. Ces prélèvements prévus par l'article 2 § 1 de la loi, ont été indemnisés. Mais le sieur Vincent demande qu'une somme de 300 fr. par hectare lui soit en outre attribuée, qui lui permette de restaurer ses prairies.

Arrêt de rejet (1).

De très nombreuses décisions de la Commission Supérieure ont été rendus dans le même sens.

1. Commission Supérieure, 23 avril 1923 (aff. Vincent). B. R. L., n^o 36, 8 septembre 1923, p. 290.

Arrêt Sistel.

Lors de l'invasion de la commune de Raon-sur-Plaine (Vosges), l'ennemi occupa et exploita un hectare de champs cultivés appartenant au sieur Sistel.

La Commission Supérieure estime qu'en cas de prise de possession par l'ennemi de terrains non bâtis ayant eu comme conséquence d'apporter un obstacle absolu à toute exploitation de la part du propriétaire. « l'affectation donnée par l'ennemi à ces terrains étant exclusive de toute idée de réquisition et ne constituant pas un prélèvement en nature, ne saurait donner droit à une indemnité : l'éviction subie ne constitue qu'une dépossession momentanée n'occasionnant qu'une simple privation de jouissance, laquelle ne rentre pas dans les prévisions de la loi organique comme pouvant donner lieu à indemnité (1) ».

On voit la différence de point de vue entre l'Administration des Régions Libérées et la jurisprudence ; pour la première, les terres cultivées par les Allemands ont subi, du fait même de cette culture par l'ennemi, un dommage direct donnant droit à la réparation ; pour la Commission Supérieure, il y a là une simple privation de jouissance n'ouvrant pas le droit à indemnité ; pour que le Sinistré puisse obtenir quelque chose, il faut qu'il établisse un dommage, une détérioration, en un mot, qu'un élément nouveau vienne se surajouter au fait même de l'inculture.

Les promesses faites aux syndicats et associations agricoles par le Ministre des Régions Libérées n'étaient pas tenues, et leurs représentants ne s'y sont pas trompés.

Un de leurs députés ayant demandé au Ministre des Régions Libérées :

« S'il estime que la jurisprudence de la Commission supérieure des dommages de guerre a pratiquement annulé les dispositions de sa circulaire, n° 1028 *bis* du 28 octobre 1921

1. Commission Supérieure, 6 août 1923 (aff. Sistel). B. R. L., n° 36 20 septembre 1924, p. 297.

admettant l'attribution d'une indemnité de remise de terres dans leur état de productivité antérieur « lorsqu'il s'agit de terres restées incultes par une conséquence directe des faits de guerre » tel que « évacuation forcée, ordre impératif de l'ennemi » empêchant l'exploitant d'accéder sur les terres en vue de les cultiver ».

La réponse du Ministre fut : « La circulaire n° 1028 *bis*, ne peut qu'être considérée comme abrogée dans celles de ses dispositions qui sont contraires à des décisions auxquelles s'attache l'autorité de la chose jugée et comme demeurant en vigueur pour le surplus (1). »

Sur l'importante question de la remise en culture, la jurisprudence était arrivée à des conclusions exactement contraires à celles du Ministre. Il sera peut-être permis de regretter que par une interprétation un peu stricte, la Commission Supérieure ait cru devoir rejeter des demandes dont certaines, comme celle basée sur la culture par l'ennemi, n'étaient pas excessives et paraissaient justifiées, et que de ce fait, les promesses maintes fois répétées aux agriculteurs, n'aient pas été tenues.

III. — Conflits entre propriétaires et locataires.

Les dommages agricoles ont soulevé une autre difficulté par suite de l'opposition entre propriétaires et locataires, en ce qui concerne le droit de réclamer l'indemnité de remise en culture des terres.

Pour les immeubles non bâtis, le montant de la perte subie est évalué, en tenant compte de la détérioration du sol, de la détérioration ou de la destruction des clôtures, des arbres de toutes sortes, des vignes, des plants, du taillis et de la futaie. En cas de reprise d'exploitation, l'attributaire a droit, en outre, au montant des dépenses sup-

1. Solution administrative. Réponse à une question écrite. *J. O.* du 18 mars 1925.

plémentaires nécessitées par la remise de la terre dans son état d'exploitation ou de productivité antérieur.

Dans le cas où le propriétaire exploite lui-même, l'attribution de ces indemnités ne soulève aucune difficulté, c'est le propriétaire qui doit les toucher ; mais lorsque la terre est exploitée par un fermier, la question a paru se compliquer.

Il s'est manifesté, de la part des fermiers, une prétention qui peut se formuler ainsi :

« L'indemnité de remise en état d'exploitation doit être attribuée à l'exploitant. Et, comme corollaire, ils en ont tiré cette conclusion que c'est le fermier qui doit réclamer cette indemnité (1) ».

Le conflit était bien précis, à qui, du propriétaire ou du fermier, devait être accordée cette indemnité ? Les représentants des propriétaires ne manquaient pas de faire observer, et avec justesse, que la loi du 17 avril 1919, qui règle les rapports du Sinistré avec l'Etat, ne s'est préoccupée que du propriétaire, ou de celui qui a sur la chose un droit réel ; que, nulle part, soit qu'il s'agisse d'immeubles bâtis ou d'immeubles non bâtis, il n'y est question d'une indemnité à accorder au locataire.

Qu'on peut d'autant moins admettre que l'attributaire de l'indemnité puisse être le locataire, qu'aux termes du paragraphe 12 de l'article 5 *in fine*, l'indemnité de remise en état d'exploitation comprend le rétablissement des clôtures, et les replantations qui, incontestablement, incombent au propriétaire.

Les syndicats agricoles composés en majeure partie de locataires, répondaient à ces arguments tirés du texte de la loi du 17 avril 1919 par l'article 15 de la loi du 25 octobre 1919, qui dispose :

« Qu'en cas de continuation de bail, l'indemnité correspon-

1. Rapport présenté à la conférence des Présidents de Commissions cantonales du Nord le 5 janvier 1920.

dant aux frais de la remise de la terre en son état d'exploitation on de productivité antérieur, est versée au fermier, qui doit compte au propriétaire de son emploi. »

D'après eux, ce texte tranche la question et leur donne le droit de réclamer, devant la Commission Cantonale, l'indemnité de remise en état de culture.

L'Administration des Régions Libérées n'ignorait pas le conflit, comme les Commissions et Tribunaux, elle estimait que la déclaration de dommages et la demande d'indemnité devaient être souscrites par le propriétaire lui-même, et non par le fermier, sans qualité pour exercer directement l'action en réparation (1).

Mais, désireuse de ménager les intérêts opposés, et si possible de les concilier, elle acceptait les demandes faites par les locataires indiquant comme moyen pratique, si la demande d'évaluation n'est pas formulée directement par le propriétaire, de le mettre en cause, de telle sorte qu'il soit partie à la décision (2).

Lorsque le propriétaire déclarait renoncer à toute indemnité en faveur de son occupateur, les Commissions lui attribuaient le dommage, exception fort difficile à justifier en droit, car, s'il s'agit d'une cession, il faut l'autorisation du Tribunal ; mais elle est pratique et peut s'appuyer, dans une certaine mesure, sur l'article 15 de la loi du 25 octobre 1919, puisqu'elle substitue une action directe à une action oblique.

Le procédé admis par l'Administration, d'accueillir les demandes de remise en état du sol et de productivité, qu'elles émanent du locataire aussi bien que du propriétaire, offraient ce grave inconvénient qu'elles exposaient l'Etat à payer deux fois le même dommage parce que les organismes char-

1. B.D.N., 1921-1922, 2^e partie, n° 556, p. 636 en notes.

2. Dépêche ministérielle, 24 février 1920. B.D.N., 1919-1920, 2^e partie, n° 102, p. 545. Circulaire ministérielle du 5 août 1920, B.D.N., 1920-1921, 1^{re} partie, n° 123, p. 570.

gés de l'évaluation n'avaient pas la possibilité ou le temps d'établir des concordances entre les dossiers des propriétaires et ceux des locataires, travail évidemment fort compliqué, lorsque, comme souvent, il s'agissait de milliers de parcelles sinistrées.

L'Administration des Régions Libérées paraît avoir un peu forcé le sens de la loi du 25 octobre 1919 qui règle d'après son intitulé, les droits et obligations résultant des baux d'immeubles atteints par faits de guerre. Cette loi avait uniquement pour objet de régler les rapports entre bailleurs et locataires, et non de fixer la situation entre les uns et les autres, d'une part, et l'Etat, d'autre part.

Les droits du propriétaire se trouvaient également sacrifiés, du fait qu'une fois l'indemnité attribuée au locataire, il lui était impossible de vérifier si cette indemnité était bien affectée par son fermier à la reconstitution du bien pour lequel elle avait été précisément attribuée.

Le procédé admis par l'Administration en marge de la loi du 17 avril 1919 n'apparaît pas comme particulièrement heureux. La question de l'indemnité de dommages devait se débattre uniquement entre l'Etat et le propriétaire du bien sinistré, ainsi que d'ailleurs pour les immeubles bâtis. Quant à l'indemnité correspondant aux frais faits par le fermier au cas de continuation du bail, les litiges, s'il s'en produisait, étaient du ressort des Commissions instituées par la loi du 25 octobre 1919.

IV. — Arbres. Plantations

Par un phénomène étrange, les arbres, parure de notre pays, et bien souvent sa sauvegarde en cas d'invasion, ne paraissent pas avoir été appréciés favorablement par le législateur et sont toujours l'objet d'une fiscalité excessive (1).

1. Cf. Daniel Zolla, professeur à l'Ecole d'Agriculture de Grignon,

Il y a lieu de supposer — et de regretter — que le même état d'esprit a continué de peser sinon sur les rédacteurs de la loi du 17 avril 1919, du moins sur l'Administration des Régions Libérées qui avait la charge de l'interpréter et de la faire appliquer.

Les dommages causés aux forêts en pays envahis ont été incalculables. Les incendies et les bombardements avaient certes produit des dégâts importants, mais ceux-ci ont été de beaucoup dépassés par l'exploitation abusive et les destructions systématiques que l'ennemi avait pratiquées pendant quatre ans.

Dans des forêts entières, il ne restait plus un seul arbre digne de ce nom à la fin de la guerre.

Les dommages pour arbres, clôtures et plantations de toutes sortes, font l'objet du paragraphe 12 de l'article 5 de la loi, comme d'ailleurs plus généralement les dommages au sol.

Il y a une perte subie qui est « évaluée en tenant compte de la détérioration ou de la destruction », et, d'autre part, du montant des dépenses supplémentaires pour la remise en état du fonds, et pour les plantations nouvelles.

Il y a donc lieu de distinguer deux indemnités différentes, celle concernant les arbres abattus, détruits ou détériorés, et celle concernant la remise en état et le repeuplement.

ARBRES DÉTRUITS OU DÉTÉRIORÉS

La fixation de l'indemnité de perte subie, a donné lieu à des difficultés nombreuses. Les avis, les circulaires, se sont succédés partant souvent de principes opposés, compliquant énormément la tâche des Commissions, et rendant pratiquement impossible aux Sinistrés la connaissance de l'exacte étendue de leurs droits.

cours d'économie rurale. Société d'Agriculture, Sciences et Arts Centrale du Département du Nord à Douai, *Mémoires*, 1921-1922, 4^e Série, Tome I, p. 406.

La rédaction du paragraphe 12 de l'article 5 est d'ailleurs fort peu précise ; le législateur s'étant borné à dire que, pour déterminer la perte subie, il y a lieu de tenir compte de la détérioration ou de la destruction des arbres.

La première instruction concernant les forêts, publiée en annexe à la circulaire du 24 juillet 1919, présentait un caractère technique très accusé et témoignait d'une parfaite connaissance des questions forestières, en même temps que du caractère très spécial des dommages.

1^o *Perte subie.*

Pour la détermination de la perte subie, deux cas peuvent se présenter :

Les bois endommagés ou détruits étaient suffisamment âgés pour être considérés comme commercialement exploitables ; pour l'évaluation du dommage, il y avait lieu de les estimer à leur valeur marchande, ou mieux à leur valeur de consommation. Mais pour des peuplements jeunes, n'ayant pas atteint l'âge d'exploitation et qui ont été prématurément coupés, la valeur commerciale pouvait être extrêmement réduite au moment où les Allemands les ont abattus, et même, dans certains cas, cette même valeur commerciale pouvait être pratiquement nulle.

Lorsqu'une coupe doit, par exemple, se faire à l'âge de 25 ans, il n'est pas douteux que la valeur des sujets abattus à l'âge de 5 ou 6 ans est absolument minime et très inférieure aux frais faits pour le peuplement lui-même.

Valeur d'avenir. — En ce cas il convenait de fixer la perte subie en estimant les arbres à leur valeur d'avenir, « c'est-à-dire en tenant compte de la valeur qu'ils auraient obtenue au moment où ils seraient devenus exploitables et en assimilant la forêt à un capital qui fonctionne à intérêts composés » (1).

1. Notice concernant les forêts, annexe à la circulaire du 24 juillet 1919. B. D. N. 1919-1920, 1^{re} partie, n^o 38, p. 277.

« Soit un propriétaire dont la forêt fonctionne au taux de 4 %, se proposant de couper à 25 ans un peuplement âgé de 18 ans, et qui vaudra net 600 francs à 25 ans, ce peuplement a bien véritablement, pour son propriétaire, la valeur d'avenir telle qu'elle vient d'être calculée : c'est cette valeur que les juristes appellent *erga dominum* ; c'est elle que les experts doivent envisager lors de leurs opérations d'estimation, puisque c'est la valeur qui résulte de la convention faite par le propriétaire lui-même sur l'âge d'exploitation. »

En résumé, pour les sujets jeunes coupés avant l'âge normal de l'exploitation, il fallait apprécier la perte subie causée par la coupe prématurée en fonction de la valeur normale qu'ils devaient avoir à l'âge de la coupe normale, mais déduction faite des intérêts composés.

Pendant un certain temps, l'Administration Centrale des Régions Libérées avait adopté cette manière de voir :

« Si les bois endommagés ou détruits n'avaient pas atteint un âge suffisant pour être considérés comme commercialement exploitables, on doit les estimer à leur valeur d'avenir, c'est-à-dire en tenant compte de la valeur qu'ils auraient obtenue au moment où ils seraient devenus commercialement exploitables (1). »

Cours du bois. — Une autre difficulté pour l'évaluation de la perte subie provenait de ce que le cours des bois avait naturellement varié entre 1914 et 1918. Il est évident que tous les arbres avaient été coupés postérieurement à la mobilisation, date à laquelle il faut se placer aux termes de l'article 4 pour le calcul de l'indemnité de perte subie.

Pour un arbre abattu en 1917, fallait-il prendre le cours des bois en 1914 ou en 1917 ?

A ce sujet on pouvait faire observer que si, en principe, l'indemnité de perte subie doit être calculée à la veille de la

1. D. G. S. A., 17 mai 1921.

mobilisation (art. 4), « les articles 5 et 13 apportent deux exceptions en décidant, d'une part, que la perte subie par les immeubles reconstruits ou réparés postérieurement à la mobilisation s'appréciera au jour où ils sont réparés ou reconstruits ; d'autre part, que la perte subie s'évaluera pour les meubles achetés ou produits après le 30 juin 1914, d'après le prix d'achat ou le coût de produit » (1).

L'évaluation à la veille de la mobilisation ne peut évidemment exister qu'au cas où le bien endommagé se trouvait à cette date dans l'état où le dommage est venu l'atteindre, et que s'il a acquis sa consistance définitive seulement à une date postérieure, c'est à cette date qu'il faut se placer pour apprécier la perte subie.

« Pour les arbres en voie de croissance, le moment où l'arbre a acquis sa consistance définitive antérieure au dommage ne peut être que le moment où le dommage l'a atteint. C'est donc à ce jour qu'il convient de se placer pour apprécier la perte subie, que l'arbre soit ou non arrivé à l'âge normal d'exploitation. »

L'instruction concluait que, pour tenir compte de la plus value des cours, et évaluer la perte subie au moment où le dommage a eu lieu, il conviendra de multiplier la valeur ainsi trouvée (qui a été calculée en prenant pour base les prix de 1914) par un coefficient approprié, savoir : 1 pour 1914, 1, 1 pour 1915, 1, 3 pour 1916, 1, 7 pour 1917, 2, 1 pour 1918.

C'était la logique même ; il est certain qu'un arbre en voie de croissance, abattu en 1917, présentait à ce moment une valeur commerciale plus considérable que s'il avait été abattu en 1914, les prix ayant fortement augmenté.

Ainsi, dans son premier état, la théorie administrative n'était pas défavorable aux Sinistrés, du moins en ce qui

1. Circulaire ministérielle, 3 octobre 1921. B. D. N., 1921-1922, 1^{re} partie, n° 266, p. 254.

concerne les modalités de la fixation de la perte, subie en matière de dommages forestiers.

Les premières circulaires émanaient de techniciens, tels que M. Hébrard de Villeneuve, et il leur avait été aisé de reconnaître que les dommages forestiers devaient être appréciés d'une manière différente des dommages aux immeubles bâtis, l'arbre étant par sa nature, en perpétuelle transformation et en perpétuel devenir.

Les Commissions et Tribunaux se prononcèrent dans des sens divers.

Le 22 mai 1922 intervenait un arrêt de la Commission Supérieure jugeant que d'après les dispositions combinées des articles 2, 4 et 5 de la loi du 17 avril 1919, les forêts rentrant dans la catégorie des immeubles non bâtis, c'est en prenant pour base les cours de 1914 que doit être calculé le montant de la perte subie, sans qu'il y ait à majorer ce chiffre d'un coefficient de plus-value.

« Pour apprécier la perte subie par les propriétaires de bois et de forêts détruits ou endommagés, il doit être tenu compte, non pas des cours du bois à l'époque du dommage, mais de leur valeur à la veille de la mobilisation, les dommages causés à des immeubles non bâtis par un fait de la guerre ne donnant droit, d'après les dispositions combinées des articles 2, 4 et 5 de la loi du 17 avril 1919, qu'à la réparation intégrale de la perte subie évaluée à la veille de la mobilisation et aux dépenses supplémentaires nécessitées par la remise de la terre dans son état d'exploitation ou de productivité antérieur (1) ».

L'arrêt ci-dessus posait d'une manière ferme le principe que la valeur des bois ne peut être appréciée au jour du dommage, et que l'indemnité doit être fixée d'après la valeur de ces mêmes bois à la veille de la mobilisation.

On voit les conséquences incalculables de cet arrêt : Il

1. Commission supérieure, 22 mai 1922. (aff. Bondin). B. R. L., n° 29, 5 août 1922, p. 241.

n'y a pas lieu d'augmenter la perte subie en tenant compte de l'augmentation de la valeur des bois dans les années postérieures à 1914, et bien que cela ne soit pas absolument clair, il n'y a pas lieu à tenir compte non plus de la valeur d'avenir.

Tous les efforts des experts forestiers étaient réduits à rien, et le Ministère des Régions Libérées prenait immédiatement des circulaires exactement contraires aux précédentes (1).

Les Tribunaux admirent unanimement cette manière de voir, sans plus s'occuper ni de valeur d'avenir, ni d'augmentation de prix pour les années postérieures à 1914.

Il fut définitivement établi : « qu'en matière de dommages forestiers l'appréciation de la perte subie doit se faire en tenant compte de la valeur du bois à la veille de la mobilisation. » (2)

Frais supplémentaires. — L'Administration des Régions Libérées fut moins hésitante en ce qui concerne les frais supplémentaires pour la destruction ou la détérioration des arbres.

Le paragraphe 12 de l'article 5 stipulait que la perte subie est évaluée en tenant compte de la détérioration des arbres.

Comme la loi était muette sur le point de savoir si cette perte subie devait se trouver augmentée d'une somme proportionnelle au coefficient de cherté, l'Administration des Régions Libérées en a conclu dès 1921 que pour les arbres et bois détruits ou détériorés, il n'y avait exclusivement qu'une indemnité de perte subie.

« Seules les indemnités accordées au titre de la remise en état du sol des bois et forêts, par application des dispositions contenues dans l'article 5, § 12, de la loi du 17 avril 1919,

1. Circulaire du Ministre des Régions Libérées du 25 juillet 1922, n° 1131. B. D. N. 1922-1923, 1^{re} partie, n° 393, p. 51.

2. Tribunal des dommages de Valenciennes, 23 octobre 1923 (aff. dame D. Vve D.) B. D. N. 1923-1924, 2^e partie, n° 1079, p. 513.

comportent des frais supplémentaires et sont susceptibles de remploi. Les indemnités allouées en réparation des dommages causés aux arbres des bois et forêts ne comportent que la perte subie (1). »

De même que pour les détériorations irréparables au sol, on perdait complètement de vue ce principe très simple, qu'en matière d'immeubles, les frais supplémentaires sont de droit.

L'augmentation des prix des bois étant souvent de 5, 6 et parfois davantage, l'émotion fut très vive dans tous les milieux intéressés. On en référa une fois de plus au Ministre, à qui fut soumise la question suivante :

Un député expose que, dans certains départements, les Services de la Reconstitution évaluent la perte subie pour les arbres enlevés par les Allemands. Il ajoute que le système adopté par l'Administration occasionne aux Sinistrés un double préjudice en les privant à la fois de la plus-value résultant de l'augmentation du volume des arbres, et du bénéfice de la hausse des prix sur le bois depuis 1914, que les arbres vendus 2,50 et 3 francs le décistère avant la guerre, se vendent actuellement 4,50 et 5 francs et demande pourquoi les Services de la Reconstitution ont renoncé aux règles tracées par M. Loucheur.

Réponse :

« La Commission Supérieure des Dommages de Guerre dans un arrêt récent (2) a jugé que la perte subie devait être fixée, pour les arbres, d'après leur valeur, à la veille de la mobilisation ; elle a ainsi formellement rejeté le principe posé par la circulaire visée dans la question. »

Ce sont ces règles qu'applique en outre un jugement du Tribunal de Douai du 22 février 1923.

1. *J. O.*, 8 avril 1921 ; *J. O.*, 12 mai 1921.

2. Arrêt Boudin, 22 mai 1922, ci-dessus rapporté.

C'est la valeur au 30 juin 1914 qu'il y a lieu d'envisager pour la fixation de la perte subie afférente à des dommages forestiers, lesquels ne motivent pas l'attribution de frais supplémentaires, mais seulement le remboursement des dépenses nécessitées par les travaux de reconstitution du sol (1).

L'idée qu'en matière d'arbres et de plantations, seule une indemnité de perte subie peut être allouée, fut imposée avec une telle force aux Commissions et Tribunaux que certains organismes n'hésitèrent pas à refuser toute indemnité pour les dépenses supplémentaires nécessitées par la remise en état, par l'enlèvement des souches, des plantations nouvelles ou le repeuplement des bois et forêts.

« C'est à tort qu'un Tribunal a omis d'allouer à un Sinistré, contrairement aux dispositions de l'article 5 de la loi du 17 avril 1919, les sommes nécessaires pour procéder à l'enlèvement des souches et au repeuplement de ses bois (2). »

L'application de la seconde partie du paragraphe 12 de l'article 5 a motivé, elle aussi, de la part de l'Administration des Régions Libérées une intervention devant laquelle les Tribunaux se sont inclinés, mais qui venait encore diminuer les droits déjà par trop réduits des possesseurs de bois.

Au cas de reprise d'exploitation, l'attributaire a droit au montant des dépenses supplémentaires nécessitées par l'enlèvement des souches, les plantations nouvelles, le repeuplement des bois. L'interprétation qui avait paru rationnelle était qu'une fois attribuée la valeur des bois détériorés ou détruits, il fallait en outre accorder le montant des frais nécessaires pour la remise en état du bois et son repeuplement.

Le circulaire du 3 octobre 1922 a fait aux experts une

1. Tribunal des Dommages de Douai, 22 février 1923. (aff. prince de B.). B. D. N., n° 1922-1923, 2e partie, n° 843, p. 658.

2. Commission supérieure, 28 janvier 1924 (aff. Debay). B. R. L., n° 7, 14 février 1925, p. 61.

obligation de soustraire de la perte subie totale la valeur qu'auraient eue en 1914 les nouvelles plantations d'arbres. De telle sorte que la valeur perte subie des bois coupés se trouvait ainsi diminuée du montant des frais de peuplement en 1914.

« Attendu qu'il résulte du barème établi qu'au mois de juin 1914 le prix maximum pour peupliers sur pied était de 24 francs, que la perte subie doit donc s'établir ainsi :

$$105 \text{ m}^2 \times 24 \text{ fr.} = \frac{2.520 \text{ fr.} \times 60}{100} = 1.542 \text{ fr.}$$

« Attendu que le Sinistré a droit aux frais que nécessite une plantation nouvelle, mais qu'aux termes de la circulaire ministérielle du 3 octobre 1922, la valeur 1914 de ces frais de reconstitution doit être déduite de la perte subie peuplement.

« Attendu que ces frais s'établissent ainsi en l'espèce :

36 plants achat et mise en place à 1,50 valeur 1914 = 54 ;

36 plants achat et mise en place à 6^e val. actuelle = 216 fr.

« Par ces motifs :

« Le Tribunal statuant à nouveau, fixe ainsi qu'il suit, l'indemnité due à la dame D... pour dommages de la 3^e catégorie :

36 peupliers partiellement endommagés au terroir de Quarouble, section C, n^o 264 du cadastre, au lieudit le Marais :

Perte subie : 1.512 — 54.....	1.458
Perte subie : sol.....	54
Frais supplémentaires : 216 — 54.....	162
Total.....	1.674 (1) »

Ainsi, avec cette jurisprudence, la perte subie arbres n'est même plus allouée entièrement aux Sinistrés, puis-

1. Tribunal des Dommages de Valenciennes, 23 octobre 1923 (aff. M. D. Vve D.). B.D.N , 1923-1924, 2^e partie, n^o 1079, p. 513.

qu'on en déduit précisément une somme égale à la valeur 1914 des frais de reconstitution.

Cette somme est nécessairement toujours égale aux frais faits anciennement pour l'aménagement de la forêt et son peuplement, et même souvent supérieure, puisque par le fait des bouleversements produits par la guerre nécessitant des travaux plus étendus, la valeur 1914 des frais de reconstitution effectués en 1919 ou postérieurement est évidemment plus considérable que le coût des premiers travaux d'établissement.

Aucune disposition législative n'autorisait de déduire de la valeur perte subie des bois le coût 1914 des frais de repeuplement. Le paragraphe 12 de l'article 5 est précis : « En cas de reprise d'exploitation, l'attributaire a droit en outre au montant des dépenses supplémentaires. »

L'Administration a traduit *dépenses supplémentaires* par *frais supplémentaires* exclusifs de l'idée de perte subie.

Comme les indemnités en matière de dommages se décomposent souvent en perte subie et frais supplémentaires, elle a fait défalquer du montant de l'indemnité la valeur perte subie des frais de reconstitution, de telle manière que pour ce chef d'indemnités, le Sinistré obtient des frais supplémentaires sans perte subie, et non pas, comme la loi le voulait, l'intégralité de ses dépenses supplémentaires.

CHAPITRE VIII

IMMEUBLES PAR DESTINATION

La notion d'immeubles par destination au sens de la loi du 17 avril 1919, n'est pas la même que la notion des immeubles par destination au sens de l'article 524 du Code civil. D'une part elle est beaucoup plus large :

D'après l'article 524, sont immeubles par destination les objets que le propriétaire du fonds y a placés pour le service et l'exploitation de ce fonds, et les effets mobiliers qu'il a attachés au fonds à perpétuelle demeure.

La loi du 17 avril 1919 décide, au contraire, dans son article 2 § 2-3° que, sont considérés comme immeubles par destination pour l'application de la loi, « les outillages, accessoires et animaux appartenant à une exploitation commerciale, industrielle ou agricole, qu'ils appartiennent à l'exploitant ou au propriétaire de l'immeuble ».

D'autre part, l'article 13 § 2 classe parmi les meubles « les engrais, semences, récoltes et produits divers nécessaires à la remise en culture, à l'ensemencement des terres et à la nourriture des animaux jusqu'à la prochaine récolte » ; alors que l'article 524 les range expressément parmi les immeubles par destination.

Pour l'application de la loi, il y avait lieu évidemment de retenir les classifications spéciales établies par celle-ci. A dire vrai, elle ne paraissent pas avoir été extrêmement étudiées. En effet, si les outillages, accessoires et animaux appartenant à une exploitation commerciale, industrielle ou agricole sont considérés, en toute hypothèse, pour l'applica-

tion de la loi, comme immeubles par destination, même lorsqu'ils ont été placés sur le fonds par le fermier ou le locataire, il est dès lors permis de se demander pourquoi le législateur a fait rentrer dans la catégorie des meubles, sous l'article 13-3° « l'outillage servant à l'exploitation d'un fonds de commerce », oubliant que le même outillage avait été rangé par lui dans la catégorie des immeubles sous l'article 2 § 2-3°.

L'article 13 visait primitivement dans son 1° « l'outillage industriel et agricole, même lorsqu'il n'est pas considéré comme immeuble par destination ». Ce texte, rendu inutile par l'assimilation faite à l'article 2 de tous les outillages à des immeubles par destination, a disparu, et il semble bien que c'est par erreur uniquement qu'a été conservée au 3° du paragraphe 3 de l'article 13 la mention d'outillage commercial, puisque celui-ci donne droit à indemnité suivant les modalités prévues par l'article 2 § 2-3°.

La dérogation apportée par cette dernière disposition est double.

Pour être considérés comme immeubles, il suffit que les outillages, accessoires et animaux, appartiennent à une exploitation commerciale, industrielle ou agricole ; et d'autre part, ils sont considérés comme tels, alors même qu'ils n'appartiennent pas au propriétaire de l'immeuble, mais seulement à l'exploitant. Il y a là deux dérogations au droit commun, lequel exige d'une part qu'un rapport de destination soit établi entre l'immeuble et le meuble, et, d'autre part, qu'il y ait identité de propriétaire.

La discussion de la loi à la Chambre, ne permettait pas de douter que tous les outillages sans exception ne donnassent droit à une indemnité de dommages, calculée suivant les modalités de l'article 2, § 2, 3°, tel avait été le sens des premières instructions.

Article 2, § 2, 3° ou article 13, § 3, 2°, 3°, 4°. — Mais, à peine les Commissions et Tribunaux avaient-ils commencé à fonctionner que s'édifiait une théorie nouvelle tendant à

restreindre le plus possible le 3^o du paragraphe 2 de l'article 2, à retirer de son champ d'application le plus grand nombre d'outillages, d'objets et d'animaux possible, pour les faire rentrer dans le cadre des 2^o, 3^o et 4^o du paragraphe 3 de l'article 13.

La question s'est d'abord posée en fait au sujet des artisans tisseurs, travaillant à domicile, sur des métiers à main, ou mus par force motrice, qui étaient leur propriété.

Ce genre d'industrie se rencontrait fréquemment dans la région d'Armentières, dans le sud du département du Nord, arrondissements de Cambrai et d'Avesnes, et dans le département de l'Aisne.

Aussi stupéfiant que cela puisse paraître, un certain nombre de Commissions par trop dociles, se refusaient à considérer le métier familial comme un outillage servant à une exploitation industrielle, et, par conséquent, immeuble par destination donnant droit aux frais supplémentaires et à l'allocation de vétusté.

Elles classaient ces métiers dans les biens meubles ayant une utilité domestique, pour lesquels elles accordaient comme valeur de remplacement, uniquement la valeur actuelle d'un objet identique, dans l'état d'usure où se trouvait au moment du dommage l'objet détruit.

Ce fut la cause de maints conflits, de discussions invraisemblables, d'interventions de députés.

Le 16 juin 1921, le Ministre des Régions Libérées déclarait la thèse de ses agents insoutenable, et directement contraire aux dispositions formelles de la loi.

« Le caractère familial de l'industrie ne change rien à la nature de l'outillage envisagé. »

Cette véritable hérésie juridique a pour conséquence que l'artisan sinistré, au lieu de recevoir :

1^o une indemnité de perte subie égale à la valeur de 1914 de son matériel détruit dans l'état où il se trouvait au moment du dommage ;

2° l'allocation en toute propriété de la somme représentant la dépréciation pour vétusté si elle ne dépasse 10.000 francs ;

3° les frais supplémentaires ;

ne se voit allouer au total que la somme représentant la valeur actuelle d'un matériel usagé, et, ne possédant pas les capitaux nécessaires pour parfaire la différence de prix, se trouve dans l'impossibilité de reconstituer (1).

En même temps qu'elle accordait satisfaction aux justes demandes des tisserands des régions d'Armentières, du Cambrésis et du Vermandois, la circulaire ministérielle posait un principe éminemment dangereux pour les Sinistrés, et qui devait prendre, au cours des années suivantes, un développement inattendu.

« Lorsqu'un objet est considéré comme outillage servant à une exploitation, son propriétaire doit recevoir, — dit le Ministre, — une indemnité de perte subie, le montant de la vétusté, et enfin les frais supplémentaires.

Lorsqu'au contraire le même objet se trouve classé dans l'article 13, § 3, 3° ou 4°, le Sinistré reçoit uniquement une somme représentant au total la valeur coefficientée au taux actuel d'un objet en l'état d'usure où il se trouvait en 1914). »

Soit un outillage industriel coûtant en 1914 10.000 francs, et se trouvant en ce moment affecté d'une vétusté de 40 %, le coefficient de remplacement étant 4.

Si cet outillage est classé dans l'article 2, § 2, 3°, l'indemnité sera ainsi calculée :

1° Perte subie :

Coût d'achat en 1914.....	10.000
A déduire pour vétusté $10.000 \times 40\%$	4.000
Perte subie	6 000

1. Solution administrative. D. M. Régions Libérées, 16 juin 1921. B. D. N., 1920-1921, 2° partie, n°, 402, p. 854.

2° Frais supplémentaires :

Coût d'achat en 1920 10.000×4	40.000
A déduire coût d'achat en 1914	10.000
Frais supplémentaires	30.000
3° Allocation pour vétusté	4.000

Le Sinistré au cas de remploi, reçoit donc $6.000 + 30.000 + 4.000$, soit 40.000, somme qui, par hypothèse, est nécessaire pour achat du même outillage.

Lorsqu'au contraire le même objet se trouve classé dans l'article 13, § 3, 3° ou 4°, l'indemnité sera ainsi établie :

1° Perte subie	6.000
----------------------	-------

2° Frais supplémentaires :

Somme représentant la valeur actuelle du matériel

usagé 6.000×4	24.000
A déduire : perte subie	6.000
Frais supplémentaires	18.000
3° Allocation pour vétusté	Néant.

Le Sinistré au cas de remploi reçoit donc $6.000 + 18.000 = 24.000$, somme qui représente bien la valeur actuelle du matériel usagé, mais qui est manifestement insuffisante pour permettre l'achat d'un nouveau matériel.

Ces principes se trouvent nettement exposés dans un arrêt de la Commission Supérieure Vve Génot. Pour évaluer la perte subie et les frais supplémentaires dus à raison des dommages subis par les meubles, ou par les immeubles par destination, il s'appuie sur les règles suivantes :

a) *Meubles*. — L'évaluation du dommage doit se faire en se référant à l'état dans lequel ils se trouvaient au 30 juin 1914.

Les frais supplémentaires quand il en est accordé, doivent représenter la différence entre la perte subie et la valeur de remplacement au jour de l'évaluation.

b) *Immeubles par destination*. — En ce qui concerne les

outillages et accessoires attachés à une exploitation commerciale ou industrielle et auxquels l'article 2, § 2, 3^o, attribue le caractère d'immeubles par destination, la perte subie est fixée selon leur valeur à la veille de la mobilisation, après avoir déduit la somme représentant la dépréciation résultant de la vétusté.

Les frais supplémentaires sont égaux à la différence entre le montant de la perte ainsi établie et le coût de la reconstitution au jour de l'évaluation (1). »

Suivant que le même objet se trouve classé dans l'article 2, § 2, 3^o, ou dans l'article 13, § 3, le montant de l'indemnité sera différent, et toujours très inférieur dans le second cas, l'administration et la jurisprudence n'admettant pas que les frais supplémentaires pour les meubles, — lorsqu'ils sont accordés, — soient calculés de la même manière que pour les immeubles (2).

Pour diminuer le montant des indemnités allouées, un procédé très simple s'offrait naturellement : c'était de faire passer le plus grand nombre possible d'objets, d'animaux, d'outillage, de matériel, de l'article 2, § 2, 3^o, dans l'article 13, § 3, 2^o, 3^o et 4^o, en refusant aux dits animaux et objets le caractère d'immeubles par destination.

Outillage des exploitations arrêtées. — L'article 524 du Code Civil mettant comme condition à la qualité d'immeubles par destination le service et l'exploitation d'un fonds, on en tira rapidement cette conclusion que, là où l'exploitation est arrêtée, l'outillage ne saurait constituer un immeuble par destination.

« Un outillage ne peut constituer un immeuble par destination que s'il est placé sur un fonds pour le service de l'exploitation de ce fonds ; ce n'est pas le cas d'un matériel

1. Commission Supérieure, 4 août 1921 (aff. Vve Génot). B. R. L., 1925, p. 245.

2. Conseil d'Etat, 18 mars 1921 (aff. Godefroy). B. D. N., 1920-1921, 2^e partie, n^o 352, p. 625.

inutilisé, tel que, par exemple, un matériel de laiterie en état d'entretien normal inutilisé depuis plusieurs années, par suite de la suppression *presque totale* de la vacherie (1). »

Cette interprétation administrative qui s'imposait en fait aux organismes d'évaluation, était grosse de conséquences pour plusieurs branches d'industrie.

Ainsi, depuis la crise sucrière, un grand nombre d'usines et de raffineries avaient suspendu leur fabrication ; pour certaines d'entre elles, l'arrêt était de date toute récente, d'autres, après une interruption plus ou moins prolongée, avaient émigré dans des régions de la France où les conditions étaient plus favorables à l'industrie sucrière, et où la concentration des entreprises était moins poussée. On avait vu, en 1913, certains sucriers démonter entièrement leurs usines pour les réédifier ailleurs. Ce que quelques-uns avaient fait, et avec un éclatant succès, il est vraisemblable que d'autres l'auraient tenté, préférant un déplacement à une interruption trop prolongée.

D'autre part, il convient de remarquer que le matériel d'une usine n'est pas, en toutes ses parties, absolument spécial au genre de fabrication auquel l'usine est adonnée : les générateurs, les ponts roulants, le matériel de chemin de fer, les attelages, les camions, peuvent servir à n'importe quel genre d'entreprise.

Du fait qu'un matériel est inutilisé, surtout dans les industries subissant une crise au moment de la guerre, il ne ressortait nullement qu'il ne dut pas être traité comme un outillage industriel.

Tous les outillages sont immeubles par destination, avait dit le législateur, et c'est ainsi qu'il avait toujours été entendu. Erreur, disait l'Administration : seuls sont immeubles par destination les outillages des usines *qui marchaient*.

La loi s'était attachée uniquement à la nature du bien ;

1. D. G. S. A., 17 mai 1921.

l'administration exigeait en outre une condition que le législateur n'avait pas prévue : celle de l'utilisation actuelle pour une œuvre de production par une usine en marche.

C'était refuser la qualité d'immeubles par destination à quantité d'usines dont l'activité se trouvait momentanément suspendue par suite de crise dans une branche déterminée de la production, comme sucreries, raffineries, distilleries, malteries, tanneries, etc...

Outillage des entrepreneurs. — Un autre argument invoqué pour refuser à certains outillages et matériels la qualité d'immeubles par destination fut celui de la non affectation au fonds à perpétuelle demeure.

Deux décisions rendues à peu près à la même époque, montrent qu'en décembre 1921 s'édifiait déjà, en ce qui concerne cette catégorie de dommages, une théorie qui, une fois de plus, allait à l'encontre de l'intérêt des Sinistrés.

Première espèce. — Un sieur P. P. entrepreneur à Paris, avait perdu à Marcq-en-Barœul un matériel et de l'outillage. L'inspecteur des Agents Administratifs de la région de Lille, remplaçant pour la circonstance le délégué habituel, soutenait que ces objets devaient être classés en deuxième catégorie et que l'indemnité devait être réglée par l'article 13, § 4, 3°, et non pas par l'article 2, § 2, 3°.

Sur non conciliation, la Commission dut décider que l'article applicable était bien l'article 2.

« Attendu que les objets classés dans ce paragraphe par le procès-verbal d'accord préalable, ne peuvent être considérés comme de « l'outillage servant à l'exploitation des fonds de commerce, ou à l'exercice de la profession » visé à l'article 13, § 4, n° 3 de la loi, mais constituent exactement des outillages et accessoires appartenant à une exploitation industrielle, lesquels ont le caractère d'immeubles par destination, en vertu de l'article 2 ;

Que ces objets doivent en conséquence être portés en

3^e catégorie, § 3, ainsi d'ailleurs que l'avait fait à juste titre le Sinistré dans ses demandes originaires ;

Attendu que la classification en 2^e catégorie apparaît comme arbitraire et de nature à influencer indûment sur le régime de remploi, auquel doivent être régulièrement soumis les dommages dont il s'agit :

La Commission décide qu'il y a lieu de reporter ces biens en 3^e catégorie, § 3 (1). »

Deuxième espèce. — Le même entrepreneur réclamait une indemnité pour matériel et outillage devant la Commission de Lille-Nord.

Malgré les instances de l'Administration exceptionnellement représentée par l'Inspecteur général des Agents Administratifs, la Commission rendit la décision suivante :

« En ce qui concerne le matériel,

« Attendu qu'il n'y a pas lieu de déclasser de 3^e Catégorie, § 3, en 2^e Catégorie, § 4, du matériel pour l'enlèvement duquel P... réclamait lui-même une indemnité en 3^e Catégorie, § 3 ;

« Qu'en effet, le 4^e paragraphe de la 2^e Catégorie est réservé aux objets servant à l'exercice d'une profession autre qu'industrielle, commerciale ou agricole (2). »

Le fait que dans les deux espèces le Préfet s'était fait représenter, non par son délégué habituel, mais par un fonctionnaire plus considérable, montre à quel point, dès cette date, l'Administration s'efforçait d'imposer aux Commissions sa manière de voir sur le classement de l'outillage des entrepreneurs.

La Commission Supérieure à maintes reprises lui donna raison, estimant que des biens de caractère mobilier ne remplissaient pas les conditions de l'immobilisation par destination.

1. 3^e Commission de Tourcoing-Sud, 10 décembre 1921 (aff. P. P.). B. D. N. 1921-1922, 2^e partie, n^o 573, p. 726.

2. Commission de Lille-Nord, 20 décembre 1921 (aff. P. P.). B. D. N., 1921-1922, 2^e partie, n^o 573, p. 730.

Le Sr Stock, domicilié à Tourcoing, entrepreneur de peinture et de vitrerie, possédait un outillage composé d'échelles, planches d'échafaudage, cordages, camions bidons, etc. Ces objets furent enlevés ou détruits par les faits de la guerre. Pouvaient-ils être considérés comme immeubles par destination, et leur perte était-elle indemnifiable au titre de la 3^e Catégorie ?

L'arrêt commence par poser en principe.

« Que des dispositions de l'article 2, § 2, 3^o de la loi du 17 avril 1919, rapprochées de celles de l'article 524 du Code civil, il résulte, que pour avoir le caractère d'immeubles par destination, les biens mobiliers doivent être affectés à un fonds et servir à son exploitation.

Ne présentent pas ce caractère, l'outillage et les accessoires servant à l'exercice de la profession d'entrepreneur de peinture et de vitrerie, et les dommages qu'ils ont pu subir doivent être réparés au titre de la 2^e Catégorie, § 4 ; par suite, dans le calcul de l'indemnité, il n'y a pas lieu de tenir compte de la dépréciation pour cause de vétusté à laquelle le Sinistré n'a pas droit (1). »

On comprend difficilement que la Commission Supérieure puisse revenir à l'idée traditionnelle d'affectation à un fonds, puisque l'article 2, § 2-3^o, précise que les biens peuvent appartenir au locataire, et n'exige nulle part qu'il y ait un rapport quelconque de destination entre l'immeuble et le meuble.

On ne peut évidemment dénier au matériel d'un entrepreneur de peinture, la qualité d'objets nécessaires à l'exercice de son industrie.

Il s'agit bien là évidemment d'objets appartenant à une exploitation commerciale ou industrielle.

Matériel des cabaretiers. — L'idée de la nécessité d'un rapport de destination entre l'immeuble et les meubles, a

1. Commission supérieure, 19 juin 1924 (aff. Stock). B. R. L., n^o 22, 30 mai 1925, p. 194.

encore servi à l'Administration des Régions Libérées pour faire refuser la qualité d'immeubles par destination au matériel et à l'outillage des cabaretiers.

Sans doute avait-elle été effrayée du nombre invraisemblable des débits de boissons, qui dans beaucoup de localités très industrielles, pullulaient à un tel point, que dans certaines rues une maison sur deux était un cabaret.

De très nombreux arrêts de la Commission Supérieure ont décidé que le matériel des cabarets, n'était pas un immeuble par destination.

Le sieur Joye-Dierick, exploitait à Roncq (Nord) un estaminet dont le matériel fut endommagé par suite des faits de la guerre. Il était locataire de l'immeuble et propriétaire du matériel.

La Commission Supérieure estime que si aux termes de l'article 2, § 2-3°, de la loi du 17 avril 1919, les outillages et accessoires appartenant à une exploitation commerciale sont, pour l'application de ladite loi, considérés comme immeubles par destination, qu'ils appartiennent à l'exploitant ou au propriétaire de l'immeuble, il résulte de cette disposition législative, rapprochée de celle de l'article 524 du Code civil, que pour avoir le caractère d'immeubles par destination, les outillages et accessoires régis par l'article 2, précité, doivent être affectés à un fonds et servir à son exploitation, ce qui, conformément au droit commun, non modifié sur ce point par la législation des dommages de guerre, indique au cas d'outillage d'exploitation commerciale ou industrielle, la condition que l'immeuble, auquel l'objet mobilier est affecté, soit lui-même spécialement aménagé en vue de l'exploitation industrielle ou commerciale.

Dans le cas contraire, l'objet mobilier a le caractère d'outillage régi par l'article 13 de la loi sus-visée.

« Par suite, s'il n'est pas établi que l'immeuble dans lequel un sinistré exerçait son commerce, est un immeuble spécialement aménagé à l'usage de ce commerce et inapte à rece-

voir, sans modification importante, une destination différente, le matériel qu'il contenait avait le caractère non d'immeuble par destination, mais d'outillage servant à l'exercice du commerce, et soumis par conséquent, à l'application de l'article 13 précité.

« En l'espèce, l'immeuble dans lequel le sieur Joye-Dierick exerçait son commerce, n'était pas spécialement aménagé pour cet usage. Il n'était pas impropre à recevoir, sans modification importante, une destination différente (1). »

De très nombreuses décisions intervinrent dans le même sens, faisant découler l'impossibilité prétendue de classer les objets et outillages dans la catégorie des immeubles par destination, du fait que l'immeuble dans lequel ils se trouvaient placés n'aurait pas été créé ou aménagé spécialement pour qu'ils puissent y être utilisés.

Nécessité d'aménagements spéciaux. — Aux conditions mises par la loi pour le classement en immeubles par destination, l'interprétation de la jurisprudence a ajouté, entre autres conditions nouvelles, la nécessité d'une création ou d'une amodiation spéciale de l'immeuble dans lesquels les objets se trouvaient affectés.

Toutes les fois qu'un immeuble n'aura pas subi de modifications importantes, les objets servant à son exploitation ne seront pas immeubles par destination ; ce sont les principes que déduit d'une manière très formelle, un décision Robyn du 21 juillet 1924.

Il résulte des dispositions de l'article 2, § 2-3^o de la loi du 17 avril 1919, rapprochées de celles de l'article 524 du Code civil que, pour avoir le caractère d'immeubles par destination, les outillages et accessoires régis par ledit article 2 doivent être affectés à un fonds, et servir à son exploitation, ce qui, conformément au droit commun, non modifié sur ce

1. Commission Supérieure, 25 juin 1924 (aff. Joye-Dierick). B. R. L., n^o 21, 23 mai 1925, p. 588.

point par la législation des dommages de guerre, implique en cas d'outillage d'exploitation commerciale ou industrielle la condition que l'immeuble auquel l'objet mobilier est affecté, soit lui-même spécialement aménagé en vue de l'exploitation industrielle ou commerciale.

Dans le cas contraire, l'objet mobilier a le caractère d'outillage régi par l'article 13 de la loi précitée.

« Dès lors, s'il n'est pas établi que l'immeuble dans lequel un Sinistré exerçait son commerce de cafetier soit un immeuble spécialement aménagé à cet usage, et inapte à recevoir, sans modification importante, une destination différente, le matériel qu'il contient a le caractère, non d'immeuble par destination, mais d'outillage servant à l'usage d'un commerce, et soumis, par suite, à l'application de l'article 13 précité et les dommages qu'il a subis doivent être classés en 2^e catégorie (1). »

Les décisions Dillies (Commission Supérieure, 21 juillet 1924) et Arthur Mayer (Commission Supérieure, 28 juillet 1924) sont calquées sur la décision Joye-Diérick, dont elles reproduisent les motifs.

Ainsi, par un détour habile, le Ministre des Régions Libérées était arrivé à faire admettre qu'il n'y a pas lieu à envisager l'immobilisation de meubles, si l'immeuble n'a pas été créé ou amodié en vue d'un ordre de production exigeant l'affectation de ce meuble. C'était l'application à la loi des dommages de guerre prévoyant l'immobilisation par le fait du locataire, d'un principe qui ne pouvait recevoir d'application que dans le cas de l'article 524 du Code civil qui prévoit que l'immobilisation ne peut être faite que par le propriétaire.

Il tombe sous le sens, qu'un locataire qui, aux termes de l'article 2 § 2-3^o de la loi du 17 avril 1919, transforme des objets mobiliers en immeubles par destination, ne fait géné-

1. Commission Supérieure; 21 juillet 1924 (aff. Robyn). B. R. L., n^o 23, 6 juin 1925, p. 204.

ralement pas de travaux importants à l'immeuble dont il n'est pas propriétaire.

Exiger pour l'immobilisation d'un meuble, la création d'un immeuble, ou à tout le moins des transformations considérables dans celui-ci, c'était pratiquement retirer aux locataires la faculté de faire des immeubles par destination, et en conséquence, c'était enlever toute portée pratique à l'article 2 § 2-3°, en tant que celui-ci avait admis l'immobilisation par destination du fait des locataires.

Le législateur avait voulu que tous les outillages fussent immeubles par destination.

L'administration et la Commission Supérieure, ont exigé successivement que l'outillage fût affecté à un fonds, puis que l'immeuble ait été créé ou aménagé spécialement ; elles exigèrent aussi que les objets et outillages fussent absolument indispensables et affectés directement à l'exploitation du fonds.

En application de cette dernière exigence, qui encore une fois ne figure nulle part dans la loi, on se trouvait dans l'obligation de ventiler dans les demandes pour outillages, matériels ou accessoires, les objets que l'on estimait être les agents nécessaires du système spécial à l'ordre de production de l'usine, et ceux qui ne l'étaient pas : appréciation très compliquée, infiniment délicate, et quoi que l'on fasse, toujours fantaisiste.

Pour qu'un bien fût déclaré immeuble par destination, il fallait qu'il fût reconnu un agent nécessaire de la production et ceux qui étaient précisément chargés de faire cette discrimination, n'avaient jamais vu l'usine en état de fonctionnement, puisqu'ils décidaient après le sinistre ; ils avaient été naturellement étrangers à la conduite des affaires, et ignoraient les conditions de place, les habitudes locales, l'état du marché du travail.

C'était bien au patron responsable, au chef d'industrie, qu'incombait le soin d'agencer les divers éléments de son

exploitation, et l'on comprend difficilement que dans une loi dite d'intégrale réparation, on soit venu discuter après coup avec lui, au sujet de l'agencement de son affaire, et que l'on ait prétendu se faire juge de la nécessité ou du superflu de ses installations.

C'est pourtant ce que l'Administration et la Commission supérieure ont exigé : seuls devaient être reconnus comme immeubles par destination les biens que l'on estimait être rigoureusement indispensables à l'exploitation du fonds.

Tel est le criterium adopté dans de nombreuses décisions de la Commission Supérieure, notamment dans une affaire Société Piat du 19 mai 1924.

La Société Piat exploitant à Villeneuve-Saint-Germain une fonderie dont les opérations étaient purement industrielles, le tribunal classa en 3^e catégorie les dommages ayant atteint le matériel d'un cercle réfectoire affecté aux ouvriers, qui présentait, d'après lui, le caractère d'immeuble par destination.

L'arrêt décide que l'Etat est recevable à critiquer cette classification devant la Commission Supérieure. Il y a intérêt ; l'indemnité de remplacement d'un bien déterminé, est en effet plus ou moins élevée, selon que ce bien est classé parmi les immeubles ou les meubles.

En matière d'exploitation industrielle, l'article 2, § 2-3^o, de la loi du 17 avril 1919, assimile à des immeubles quant à la réparation des dommages qui leur ont été occasionnés par les faits de la guerre, les meubles et objets mobiliers qui, par les conditions de leur utilisation, contribuent à assurer l'exploitation industrielle de l'établissement et empruntent ainsi à l'usine dont ils sont l'accessoire, leur caractère immobilier.

« Si les meubles et objets mobiliers garnissant les bureaux d'un établissement industriel présentent bien ce caractère, il n'en est pas de même du matériel d'un cercle-réfectoire, dépendant de cet établissement ; ce matériel, en raison des

conditions de son utilisation, était assimilable au mobilier de l'habitation dont le remplacement est réglé par les dispositions de l'article 13, § 3, alin. 4, de la loi sus-visée et dont la perte est classée au nombre des dommages de la 2^e catégorie, par l'article 2 de la même loi, classification ayant un intérêt important au point de vue de l'évaluation du montant de l'indemnité à allouer pour le remplacement desdits objets (1). »

L'arrêt se fonde sur ce que le mobilier du cercle-réfectoire n'est pas indispensable à l'exploitation de l'usine. — Et pourtant si le patron nourrit ses ouvriers, c'est qu'il y est vraisemblablement forcé, vu l'éloignement de son usine ou la cherté des denrées. Agirait-il par philanthropie qu'il faudrait encore bien admettre que le fait d'assurer à son personnel une nourriture saine et substantielle, et à proximité du lieu de travail, améliore nécessairement les conditions de recrutement de la main-d'œuvre et le rendement du travail. Il y a donc quelque témérité à affirmer que le fait de mettre un cercle-réfectoire à la disposition des ouvriers soit sans influence sur le régime de production d'une usine.

Au surplus, le Code du travail lui-même fait une obligation pour le patron, au cas où il veut que son personnel soit nourri par lui, de mettre à sa disposition un local spécial et séparé.

Une fois l'atteinte portée au principe que tout l'outillage est immeuble par destination, il n'y avait plus lieu de s'arrêter. Le matériel d'une infirmerie, les voitures d'ambulance, le matériel de bains douches des exploitations houillères, échappaient à la notion des immeubles par destination, puisque évidemment, ils n'étaient pas indispensables à l'exploitation de l'usine, et n'avaient pas une destination proprement industrielle.

1. Décision du 19 mai 1924 (aff. Sté Piat et C^{ie}). B. R. L., n^o 20, 16 mai 1925, p. 178.

En résumé. — La théorie administrative entièrement suivie par la jurisprudence, fut que les objets, outillages, et matériels, ne pouvaient être regardés comme immeubles par destination, que lorsqu'ils remplissaient les conditions de l'article 524 du Code civil hormis, toutefois, la nécessité d'appartenir au propriétaire même du fonds.

La loi était tout autre, elle ne disait pas : seront immeubles par destination les objets et outillages placés sur un fonds même par un locataire lorsqu'ils rempliront les conditions de l'article 524 du Code civil ; elle était beaucoup plus large, voulant que les outillages, accessoires ou animaux des exploitations soient immeubles par destination, quels que soient leurs propriétaires.

Pour l'Administration, la seule différence entre la notion d'immeubles par destination telle qu'elle résulte du Code civil et cette même notion, telle qu'elle résulte de la loi du 17 avril 1919, résidait dans la qualité de la personne qui pouvait créer des immeubles par destination : propriétaire dans le premier cas, propriétaire ou locataire dans le second.

En réalité cette différence était beaucoup plus ample ; elle ne consistait pas seulement dans la qualité des personnes qui pouvaient immobiliser des objets, c'était aussi et surtout une différence dans la nature des objets qui étaient susceptibles de devenir immeubles par destination.

Le Ministère des Régions Libérées a fini par faire admettre qu'un meuble ne peut être mobilisé par destination, s'il ne répond pas aux conditions mises par l'article 524.

L'Administration a toujours admis que pour la définition des immeubles par destination, il faut se référer à l'article 524 du Code civil et à la jurisprudence intervenue pour son application, sous cette réserve qu'en vertu de l'article 2, § 2, 3^e, de la loi du 17 avril 1919, les meubles attachés au fonds par l'exploitant, dans les conditions susdites, doivent être considérés comme immeubles par destination, aussi

bien que ceux qui ont été attachés au fonds par le propriétaire (1).

En conséquence suivant l'interprétation administrative, un immeuble ne pouvait être immobilisé par destination s'il n'était « par sa nature et son usage, nécessaire à l'exploitation du fonds lui-même » (2) ; « absolument indispensable et affecté directement à l'exploitation du fonds » (3) « un agent nécessaire de la production du fonds » (4).

C'était exactement contraire aux termes de la loi ; comme partout l'Administration avait eu gain de cause et comme toujours l'intérêt des Sinistrés avait été délibérément mis de côté.

1. Solution administrative. Ministère des Régions Libérées.B.D.N., 1922-1923, 2^e partie, no 731, p. 327.

2. Requête, 31 juillet 1879. *Dalloz périodique*, 1880.1.273.

3. Civile, 9 novembre 1885. *Dalloz*, 1886, 1^{re} partie, p. 125. Eaux thermales de Bagnoles-de-l'Orne c. consorts Binet.

4. Civile, 24 janvier 1912. *Dalloz périodique*, 1913, 1^{re} partie, p. 337. Schmetz c. administration de l'Enregistrement.

CHAPITRE IX

MESURES CONSERVATOIRES

L'article 17 de la loi du 17 avril 1919 est ainsi conçu :

Lorsque des mesures conservatoires ont été prises pour éviter des dommages, tant immobiliers que mobiliers, ou pour empêcher leur aggravation, une indemnité sera accordée en remboursement des dépenses dûment justifiées.

On sait qu'aux termes de l'article 2, ouvrent seuls droit à réparation, les dommages certains, matériels et directs, causés aux biens mobiliers ou immobiliers.

L'article 17 constitue une exception au principe ci-dessus rappelé.

Il est aisé de prévoir que l'Administration n'a pas manqué de faire effort pour restreindre, dans la mesure de son pouvoir, c'est-à-dire le plus largement possible, le champ d'application de cet article.

Les auteurs ayant donné les premiers commentaires de la loi ne s'étaient pas mépris sur la portée de celui-ci.

Selon M. Pierre Bayard : « Rentrent d'ailleurs dans les dommages de guerre, les dépenses faites pour éviter des dommages ou en empêcher l'aggravation, telles que réparations sommaires, frais d'évacuation ou de gardiennage, etc » (1)

M. le Professeur Louis Rolland expose que « dans le cas spécial de l'article 17, le législateur a exceptionnellement assuré la réparation d'un dommage qui n'est pas à

1. Cf. Pierre Bayard, *La Réparation des Dommages de guerre*, p. 30.

proprement parler matériel, ou tout au moins pour lequel la matérialité prend un aspect très particulier.

« L'application de cette disposition soulèvera dans la pratique certaines difficultés, s'agissant de mesures prises pour empêcher des dommages dont la survenance est assez douteuse, toutes les fois que, étant données les circonstances de fait, le dommage pouvait être considéré comme ayant de grandes chances de se produire, l'article doit jouer (1). »

M. Carpentier-Trannin envisage cette question d'une manière très exacte : « Les mesures conservatoires doivent être entendues au sens le plus large :

Ainsi il ne nous paraît pas douteux que le gardiennage des usines en vue d'y éviter, dans la mesure du possible, les déprédations de l'ennemi, est une mesure conservatoire donnant droit au remboursement (2). »

Une note des services de la Reconstitution du département commentant un jugement du 29 mai 1920, admet que pour apprécier la légitimité des demandes de remboursement, des dépenses nécessitées par des mesures qualifiées de conservatoires, il y a lieu de s'inspirer de la probabilité du dommage.

L'intention du législateur a été, à n'en pas douter, de faire supporter au Trésor les dépenses nécessairement moindres qu'à occasionnées la protection de certains éléments de patrimoines particuliers qu'il eût eu la charge de reconstituer ou de réparer si, laissés à la merci des événements, ils avaient été détruits ou détériorés, ou si, déjà atteints par quelque « fait de guerre », ils étaient restés exposés aux dangers que leur faisait courir leur état de moindre résistance (3).

1. Cf. Louis Rolland, *La loi du 17 avril 1919*, p. 43 et note.

2. Cf. Carpentier-Trannin, *Commentaire pratique de la loi du 17 avril 1919*, no 134, p. 50.

3. Note du service de la Reconstitution du département du Nord. B. D. N., 1919-1920, 2^e partie, p. 752 en notes.

I. — Gardiennage.

Le premier jugement rendu par un Tribunal des Dommages du Nord sur la question du gardiennage, remonte à l'année 1920.

La Commission cantonale d'Haubourdin avait été saisie d'une demande d'indemnité émanant d'un huissier qui avait dû quitter la ville au moment du départ général des hommes mobilisables.

La garde de l'étude était assurée le jour par un clerc qui aidait le suppléant désigné par justice, et la nuit par une deuxième personne.

Le 25 novembre 1919, la deuxième Commission Cantonale d'Haubourdin accordait pour frais de gardiennage quatre mille francs, soit mille francs par année.

Elle s'était basée sur ce que le suppléant chargé par le Tribunal de gérer l'étude n'avait d'autre mission que d'expédier les affaires courantes ; qu'il n'habitait pas l'immeuble où est installée l'étude dont les archives ne pouvaient être laissées à l'abandon, vu les circonstances, et à raison de la présence de l'ennemi qui occupait une partie de la maison, que c'est donc par une sage mesure de précautions, que M. R. a institué un gardien.

« Qu'il résulte des renseignements recueillis (ce qui d'ailleurs n'est pas contesté) que grâce à ce gardiennage, la totalité des archives a été retrouvée intacte par M. R.

Que l'institution d'un gardien a donc eu pour effet d'empêcher un dommage plus grave qui eut été difficilement réparable, et eut porté préjudice aux clients de l'étude, ainsi qu'à son titulaire :

La Commission, considérant que le pillage de l'étude de M. R. eût été incontestablement un dommage matériel résultant d'un fait de guerre ;

Fixe et arrête comme suit les indemnités auxquelles M. R. est fondé à prétendre en 2^e catégorie § 5... »

Le Tribunal des Dommages de guerre de Lille pour infirmer cette décision, invoque deux ordres d'arguments qui devaient en de nombreuses occasions être repris par l'Administration et lui servir pour motiver ses refus dans des cas analogues.

Premier argument :

« Attendu que l'huissier R. a déclaré qu'il avait quitté Haubourdin au moment du départ général des hommes mobilisables, c'est-à-dire fin septembre, commencement d'octobre 1914, et qu'un suppléant officiel, demeurant à proximité, lui avait été nommé :

« Que, soit par lui-même, soit par son suppléant, il a eu un temps suffisant pour évacuer, tout au moins en seconde ligne, les documents plus ou moins précieux dont la perte lui aurait causé un dommage matériel et direct. »

Deuxième argument :

« Attendu, d'autre part, que le prétendu gardien était un clerc d'huissier attaché à l'étude depuis 1904, et qu'il semble bien avoir été choisi principalement à cause de ses aptitudes professionnelles pour assurer l'expédition des actes courants et aider le suppléant ;

« Que, d'ailleurs, il ne demeurait pas dans la maison et n'y passait pas habituellement la nuit.

« En conséquence : infirme la décision en ce qu'elle a alloué à M. R. 4.000 francs comme frais de gardiennage (1). »

Les principes admis par le Tribunal étaient infiniment dangereux pour le Sinistré :

D'une part, le jugement fait grief à celui-ci de n'avoir pas exécuté un déménagement complet entre la déclaration de guerre et la fin septembre 1914, c'est-à-dire avant la seconde invasion de la région du Nord, puisque la première,

1. Tribunal des dommages de Lille, 29 mai 1920 (aff. R.). B. D. N., 1919-1920, 2^e partie, n° 170, p. 745.

suite de la bataille de Charleroi, s'est effectuée le 24 août.

D'autre part, il base également le rejet d'indemnité sur ce que le gardien choisi par l'officier ministériel, était clerc chez lui, antérieurement au 2 août 1914.

En conformité de cette décision, l'Administration refusera toute indemnité, toutes les fois que le gardiennage d'une maison, d'un commerce ou d'une usine, aura été effectué par des domestiques, employés ou ouvriers qui y étaient attachés avant la déclaration de guerre, c'est-à-dire, pratiquement dans tous les cas.

Bientôt même le Ministre des Régions Libérées, devait, et quelles que soient les circonstances de fait, s'opposer à l'allocation d'une indemnité pour frais de gardiennage (1).

« On ne peut considérer comme dépenses conservatoires pouvant donner lieu à remboursement, en vertu de l'article 17 de la loi du 17 avril 1919, que les dépenses exceptionnelles spécialement faites en vue d'éviter un dommage de guerre imminent ou d'empêcher l'aggravation d'un dommage déjà réalisé. Les frais de gardiennage d'un immeuble ne paraissent pas présenter ce caractère (2) ».

Le Ministre « estime, conformément à l'avis qui a été émis à ce sujet par le Comité consultatif des dommages de guerre, que seules donnent droit à remboursement au titre de l'article 17 de la loi du 17 avril 1919, les dépenses exceptionnelles résultant des mesures spécialement prises en vue d'éviter un dommage imminent ou l'aggravation des dommages déjà réalisés. Les frais de gardiennage, ne possédant pas ce caractère, spécial et exceptionnel, ne donnent pas droit de ce chef à ce remboursement » (3).

Le jugement du Tribunal de Lille du 29 mai 1920, précité,

1. Tribunal des Dommages de Lille, 29 mai 1920 (aff. R.). B. D. N. 1919-1920, 2^e partie, n^o 170, p. 745.

2. Solution administrative. Régions Libérées. Réponse à une question écrite, J. O., 23 décembre 1920.

3. Dépêche Régions Libérées, 3 décembre 1921. B. R. L., 1921-1922, 2^e partie, n^o 515, p. 487.

ayant retenu comme argument pour refuser toute indemnité ce fait que le clerc d'huissier aidait le suppléant, la question fut posée au Ministre, sur le point de savoir si une indemnité de gardiennage était due lorsque les ouvriers ou employés constitués gardiens n'avaient pu se livrer à aucun travail.

Demande

« Les salaires des ouvriers que les industriels ou commerçants ont préposé, pendant la durée de la guerre, au gardiennage des immeubles occupés par les troupes allemandes ou alliées, sur la ligne de feu ou dans les localités évacuées, peuvent-ils être réclamés comme dommages de guerre, alors surtout que ces ouvriers ne se sont livrés à aucun autre travail ou commerce ? »

Réponse.

« Réponse négative. Il ne s'agit pas d'un dommage direct causé aux biens dans les conditions prévues par l'article 2 de la loi du 17 avril 1919 (1) ».

C'était très intentionnellement qu'une précision avait été demandée au Ministre, sur le point de savoir si une indemnité pouvait être accordée lorsque les gardiens n'avaient pas travaillé. C'est qu'en effet dans un grand nombre de décisions, pour refuser toute indemnité on se basait sur ce que le gardien avait pu théoriquement réaliser quelques bénéfices pour le compte de son patron, par exemple lorsqu'il s'agissait d'un employé attaché à une maison de commerce ; tel est le point de vue du Tribunal de Valenciennes qui refuse toute indemnité au cas où le gardiennage d'une maison de commerce a été confié à une employée qui a continué la vente.

Au moment de la déclaration de guerre, les époux Par-

1. Réponse ministérielle. Régions Libérées, J. O., 29 novembre 1921.

fond-Bertheloot tenaient un commerce de chapellerie et de modes à Denain. Lorsqu'ils ont quitté cette localité, ils avaient laissé leur patrimoine mobilier et immobilier à la garde de leur employée, Mlle Marthe R... ; celle-ci avait continué le commerce jusqu'à la fin des hostilités, réalisant une certaine quantité de marchandises, et sauvegardant le mobilier contre les réquisitions ennemies.

La Commission Cantonale de Denain, à la date du 1^{er} octobre 1920, estimant que cette gérance et ce gardiennage ont effectivement empêché le pillage des marchandises et du mobilier de M. Parfond, lui a alloué à titre de remboursement, par application de l'article 17 de la loi du 17 janvier 1919, la somme de...

Le Tribunal de Valenciennes infirme cette décision et refuse les frais de gardiennage.

« Attendu que seules donnent droit au remboursement au titre de l'article sus-visé, les dépenses exceptionnelles résultant des mesures spécialement prises pour éviter un dommage menaçant, ou l'aggravation de dommages déjà existants; que la gérance et le gardiennage, institués en l'espèce, n'ont jamais eu ce caractère spécial et exceptionnel ; que la dépense qui en est résultée ne saurait dès lors être légalement réclamée à l'Etat (1). »

Ainsi l'indemnité se trouve pratiquement toujours refusée lorsqu'on a maintenu dans l'immeuble des employés ou serviteurs qui s'y trouvaient auparavant (dans le même sens arrêt Olivier, Commission Supérieure. Décision du 4 août 1924. B. R. L., n° 22, 30 mai 1925, p. 198).

Au cas de commerce, les Tribunaux pour motiver le refus s'appuyaient sur les bénéfices qu'avait pu faire le préposé, alors qu'en fait, celui-ci avait ordinairement vendu à n'importe quel prix pour écouler le stock de marchandises.

L'Administration et le Ministre allaient beaucoup plus

1. Tribunal des dommages de Valenciennes, 29 octobre 1921 (aff. Parfond). B. D. N., 1921-1922, 2^e partie, n° 498, p. 461.

loin et refusaient dans tous les cas de considérer les frais de gardiennage comme ouvrant droit aux réparations.

II. — Location de coffre-fort.

La location effectuée au cours de l'occupation ennemie d'un compartiment de coffre-fort dans une banque pour assurer, dans la mesure du possible, la conservation de titres, d'argenterie ou de bijoux n'a pas été regardée non plus comme une mesure conservatoire ouvrant droit à indemnité.

« Ence qui concerne l'indemnité réclamée au paragraphe 5 de la 2^e catégorie pour location à la Société Générale d'un coffre-fort où furent gardés pendant la guerre l'argenterie et les bijoux du réclamant, il n'y a pas là, au sens de l'article 17 de la loi du 17 avril 1919, « une mesure prise pour éviter des dommages ou empêcher leur aggravation ; mais qu'il s'agit simplement d'une mesure de prudence (1). »

III. — Assurances.

L'article 18, § 3, prévoit le cas où le Sinistré a contracté une assurance le garantissant contre les risques de guerre, et prescrit de lui tenir compte des primes payées.

Un certain nombre de demandes de remboursement des primes émanaient d'habitants des localités immédiatement voisines du front qui pendant la guerre avaient cru sage d'assurer leurs maisons et le contenu de celles-ci ; par exemple, des habitants de Saint-Omer, Dunkerque, Nancy, s'étaient assurés, et vu la possibilité d'une invasion et la fréquence des bombardements, avaient payé des primes parfois élevées.

Lorsqu'il s'est agi de statuer sur leurs demandes d'indemnités, il apparut aux organismes d'évaluation que l'ar-

1. Commission Cantonale de Lille-Nord, 4 janvier 1921 (aff. B.). B.D.N., 1920-1921, 2^e partie, n^o 303, p. 484.

ticle 18 était inapplicable, au moins à ceux d'entre les assurés qui en fait n'avaient pas subi de dommages.

L'ennemi était resté aux portes de la ville ; les obus avaient bien frappé les maisons voisines, mais n'avaient pas atteint celle qui était précisément couverte par une assurance.

Comme l'article 18, § 3, ne prévoit le remboursement des primes qu'en faveur de l'attributaire, il n'était guère possible de faire rentrer cette catégorie d'assurés dans le champ d'application dudit article, puisque les assurés non sinistrés n'étaient pas attributaires d'une indemnité.

Certains Tribunaux, notamment celui de Nancy, avaient pensé pouvoir allouer le remboursement des primes en se basant sur l'article 17.

Ils raisonnaient comme suit :

« L'article 17 de la loi du 17 avril 1919 dédommage le Sinistré des dépenses qu'il a faites pour éviter les dommages de guerre éventuels que l'Etat pourrait avoir à payer si des mesures conservatoires n'avaient pas été prises.

Or, par le paragraphe 3 de l'article 18, la loi prescrit de tenir compte au Sinistré des primes payées par lui à l'assurance sans qu'il puisse y avoir cumul de la somme due par l'Etat et de celle due par l'assurance.

Le législateur de 1919 a voulu, par cette disposition, que les primes versées à une Compagnie d'assurances, déchargeant éventuellement l'Etat du paiement d'une indemnité pour dommages, fussent remboursées à l'assuré.

Dans ces conditions, le paiement de primes, pour un bien non sinistré, mais gravement exposé au sinistre, a, pour l'Etat, la même utilité ; il est donc juste et équitable de considérer également le paiement fait en ce cas, comme une mesure conservatoire prise afin d'éviter un dommage (1). »

La Commission Supérieure s'étant toujours refusée, fort

1. Tribunal des Dommages de Nancy, *Bulletin de l'Office de la Reconstitution industrielle*, 6^e section, juin 1921.

justement d'ailleurs, à poser en principe que les mesures conservatoires ne pouvaient donner lieu à remboursement que dans le seul cas où elles avaient été suivies d'un effet utile, il semble que les organismes d'évaluation étaient fondés à admettre le remboursement des primes aux assurés n'ayant subi aucun sinistre, en considérant la souscription d'une police d'assurances au cas de dommages prochains, comme une mesure conservatoire prévue par l'article 17.

La Commission Supérieure ne devait pas suivre sur ce point les juridictions inférieures et n'admit pas que le fait de contracter une assurance, puisse constituer une mesure conservatoire.

Arrêt Rousselot.

« Il résulte, tant du texte de l'article 17 de la loi du 17 avril 1919, que des travaux préparatoires de la loi, qu'en édictant les prescriptions que cet article renferme, le législateur a eu en vue uniquement les mesures matérielles de préservation susceptibles soit de mettre à l'abri de toute atteinte les biens meubles ou immeubles exposés à des dommages causés par les faits de la guerre, soit de limiter les dégâts que les mêmes biens auraient subis. En conséquence, une assurance n'a pas le caractère de mesure conservatoire au sens de l'article 17 précité.

D'autre part, si l'article 18, § 3, prévoit que lorsque l'attributaire a contracté une assurance le garantissant contre les risques de la guerre, l'indemnité doit être calculée sous déduction des sommes dues par l'assurance et en tenant compte des primes payées, un sinistré dont les biens n'ont pas subi de dommages et qui n'a aucune créance contre son assureur, n'est pas en situation de réclamer le bénéfice de ces dispositions.

En conséquence, doit être annulé le jugement d'un tribunal qui, se basant sur les articles 17 et 18, § 3, de la loi organique, a alloué à un sinistré une indemnité équivalente au montant

de la prime payée par lui en exécution d'un contrat ayant pour objet d'assurer contre tous risques de guerre le contenu de sa maison (1). »

En conformité de cet arrêt, aucun remboursement de primes ne pouvait être opéré au profit des assurés n'ayant en fait subi aucun sinistre.

La Commission Supérieure devait par la suite poser cette règle qu'au cas de sinistre partiel subi par un assuré, le remboursement de la prime ne peut être que partiel et proportionnel au montant du sinistre.

La disposition finale du paragraphe 3, de l'article 18 de la loi sus-visée qui règle le mode d'évaluation d'indemnité due par l'Etat en cas de dommage subi par un bien assuré contre les risques de guerre, prescrivant de faire état, au profit d'un sinistré, pour le calcul de l'indemnité, de la prime payée à l'assureur, doit, dans le cas où une portion seulement des biens assurés a été atteinte par les faits de la guerre, être interprétée dans ce cas que le sinistré a droit au remboursement d'une fraction de la prime correspondant à la portion des biens effectivement endommagés, cette fraction devant être égale au rapport existant entre le chiffre du dommage subi et de la somme faisant l'objet de l'assurance (2).

Par l'effet de la jurisprudence de la Commission Supérieure ci-dessus exposée, l'habitant des pays envahis qui avait eu la prévoyance de s'assurer contre les risques de guerre, était moins bien traité que son voisin plus négligent qui s'en était remis au hasard et n'avait pas voulu faire l'avance des primes, hormis toutefois le cas de sinistre total.

Soit une personne ayant contracté une assurance de 100.000 fr. pour sa maison et son mobilier, et ayant payé une prime de 20.000 fr. (à certaines époques et sur des

1. Commission Supérieure, 28 octobre 1922 (aff. Rousselot). B.R.L., 10 mars 1923, n° 9 10, p. 67.

2. Commission Supérieure, 28 juillet 1924 (aff. Gelly). B.R.L., n° 23, 6 juin 1925, p. 206.

points spécialement bombardés, les taux d'assurances étaient de 50 %).

Première hypothèse. — L'assuré ne subit aucun sinistre.

Il ne touche évidemment aucune indemnité de dommages de guerre et d'autre part la Commission Supérieure refuse de lui allouer le montant de sa prime. Il subit donc une perte définitive de 20.000 fr.

Deuxième hypothèse. — L'assuré subit un dommage partiel, soit la moitié de la maison et de son mobilier.

La Compagnie d'assurances l'indemnise du dommage qu'il éprouve, et lui verse en conséquence 50.000 fr. La responsabilité de l'Etat se trouve dégagée (art. 18) et celui-ci n'a rien à verser du fait du dommage matériel. Cet acte de prévoyance a déchargé l'Etat du paiement d'une somme de 50.000 fr.; il semblerait juste, en ce cas, que le sinistré obtienne le remboursement des 20.000 fr. payés par lui à titre de prime.

La Commission Supérieure refuse de procéder ainsi, et n'admet le remboursement de la prime que proportionnellement au montant du sinistre réellement survenu. Soit en l'espèce, la moitié.

L'assuré éprouve un dommage de 50.000 fr., la Compagnie le lui rembourse.

Il a payé 20.000 fr. de primes, l'Etat lui restitue la moitié.

Il a donc en conséquence une perte de 10.000 fr. alors que son concitoyen qui n'a pas fait acte de prévoyance, reçoit de l'Etat la totalité du préjudice subi, et n'a eu évidemment aucun débours à effectuer.

Ainsi et de même pour les cachettes, déclarées défectueuses, et les ventes à vil prix d'animaux, le Sinistré qui s'était efforcé de diminuer le montant possible des dommages et y avait en fait réussi, se trouvait moins bien traité que celui n'ayant fait aucun effort ni aucun sacrifice.

IV. — Cachettes défectueuses

Les habitants des Régions envahies s'étaient efforcés fréquemment de soustraire un certain nombre d'objets qu'ils estimaient plus précieux ou qu'ils supposaient devoir être recherchés plus avidement par l'ennemi.

L'amour immodéré que les armées allemandes avaient manifesté en 1870 pour les pendules, était resté présent à toutes les mémoires.

Pendant toute la guerre, l'ennemi multipliait les réquisitions de laine et d'étoffe, de cuivre et de métaux, objets indispensables pour la fabrication des poudres, des balles et des obus. Dans un but patriotique éminemment louable, les habitants des pays occupés avaient tout mis en œuvre pour dissimuler ce qui présentait un tel intérêt pour l'ennemi.

Dans toute l'étendue des départements envahis, d'innombrables cachettes avaient été pratiquées ; certaines avec une ingéniosité et une patience vraiment extraordinaires ; d'autres étaient plus rudimentaires, il avait fallu travailler précipitamment, souvent l'ennemi occupant la maison, et avec un manque presque absolu d'outils et de matériaux.

D'autre part personne ne prévoyait une guerre aussi longue, et telle cachette qui aurait été excellente pour une occupation de quelques mois ne pouvait résister aux intempéries pendant plus de 4 ans, non plus qu'à des fouilles ou à des sondages sans cesse répétés.

Il eût été à la fois équitable et juridique, d'admettre que les objets qui s'étaient détériorés dans une cachette, devaient ouvrir droit à réparation.

La question qui s'est posée fut celle de savoir si ces objets donnaient droit à une indemnité aux termes de la loi du 17 avril 1919.

Le 13 novembre 1920, devant la 2^e Commission Cantonale d'Haubourdin, un Sinistré « expose que les appareils photographiques dont il demande paiement en 1^{re} Catégorie, § 2 et reportés par la Commission en 2^e Catégorie, § 1, avaient été cachés par lui dans la cheminée de son magasin, avec l'espoir de les y retrouver après la cessation de l'occupation, mais que cette cheminée communiquait, sans qu'il s'en fût douté, avec celle de la véranda, et qu'après le départ des Allemands, il ne retrouva que des débris inutilisables de ces appareils ».

Sur la demande ainsi précisée, la Commission a rendu la décision suivante :

« Considérant que la destruction des appareils dont M. D... réclame paiement n'est pas la conséquence directe d'un fait de guerre, mais dépend uniquement de la défectuosité de la cachette choisie par M. D... pour soustraire aux recherches de l'ennemi un matériel dont il voulait assurer la conservation, afin de le retrouver après la libération de la commune ; qu'il ne saurait prétendre dans ces conditions à une indemnité que si la cachette et son contenu avaient été détruits par un fait matériel de la guerre ou si l'ennemi l'ayant découverte, s'était emparé de son contenu.

« Que la détérioration ou la destruction de ces objets, due à la défectuosité de la cachette choisie, n'est pas une conséquence directe d'un fait de guerre, et ne peut donc être réparée par application de la loi du 17 avril 1919.

« En conséquence :

« Rejette la demande de.... francs en perte subie et de.... francs, en frais supplémentaires, formulée par M. D... en 1^{re} Catégorie, § 2, et, reportée par la Commission en 2^e catégorie, § 1 (1) : »

L'autorité du président de la Commission d'Haubourdin, M. R. Rajat, ancien bâtonnier de l'ordre des Avocats de

1. Décision de la 2^e Commission Cantonale d'Haubourdin-Nord, 18 novembre 1920. B.D.N., 1920-1921, 2^e partie, n° 272, page 365.

Lille, et qui devait devenir Inspecteur départemental des Commissions, donnait plus de poids à cette décision dont l'Administration des Dommages de Guerre devait tirer argument à chaque instant. Et c'est cette manière de voir, restrictive comme à l'ordinaire des droits des Sinistrés, qui fut consacrée par le Tribunal des Dommages de Lille.

M. D... ayant formé un recours de la décision lui faisant grief, celle-ci fut confirmée par jugement du Tribunal précité en date du 30 octobre 1922.

« Attendu qu'aux termes de l'article 2, pour ouvrir droit à une indemnité, le dommage dont se plaint le Sinistré doit avoir été la suite immédiate et nécessaire d'un fait de guerre.

« Qu'il n'est pas contesté que les appareils de M. D... avaient été rendus inutilisables par suite de la construction défectueuse de la cheminée de son magasin dans laquelle il avait dissimulé, et qui, à son insu, communiquait avec la cheminée de la véranda.

« Que leur perte ne peut donc être considérée comme résultat d'une manière inévitable et nécessaire de l'invasion et de l'occupation en raison desquelles ils avaient été cachés.

« Attendu, il est vrai, qu'il a été nettement précisé lors des travaux préparatoires, que l'on devait comprendre dans les dommages directs, les aggravations que le dommage a pu subir du fait des circonstances de guerre, ainsi que les conséquences de l'impossibilité où l'on a pu se trouver de prendre les mesures appropriées pour remédier à la situation.

« Mais attendu que la communication des deux cheminées, *cause immédiate* de la détérioration des appareils, n'a pas été occasionnée par une circonstance intermédiaire de guerre, comme l'explosion d'une grenade, la chute d'un obus, des travaux d'attaque ou de défense, etc... puisqu'elle existait bien avant la guerre.

« Que d'autre part M. D... ne s'est pas trouvé par suite de la guerre, dans l'impossibilité de remédier à la defectuo-

sité de cette communication, puisqu'il en ignorait même l'existence.

« Qu'il a, d'ailleurs, déclaré à l'audience n'avoir jamais vérifié l'état de sa cheminée au cours de l'occupation et n'avoir jamais allumé de feu dans cette cheminée.

« Attendu que, dans ces conditions, il paraît évident que, dans les mêmes circonstances de temps et de lieu, il aurait éprouvé, en temps de paix, le même dommage qu'il a éprouvé en temps de guerre.

« Qu'il est donc mal venu à prétendre que le préjudice subi provient directement et nécessairement d'un fait de guerre.

« Qu'à bon endroit, la Commission Cantonale a considéré son dommage comme un dommage indirect et a rejeté sa demande (1). »

Ainsi le Tribunal des Dommages de même que la Commission Cantonale, arguent que la détérioration ou destruction des appareils est due à la défectuosité de la cachette, et non à un fait de guerre et par ce motif concluent au rejet de la demande.

En l'espèce il était pourtant certain que les objets cachés eussent été enlevés par l'armée ennemi. Si leur propriétaire n'avait pas fait effort pour les soustraire au pillage, il aurait évidemment obtenu une réparation du dommage causé, ce conformément à l'article 2 § 2-2°. Au cas d'enlèvement ou de destruction par l'ennemi, il devait toucher une indemnité prétendue intégrale.

Les défectuosités d'une cachette n'ont permis au propriétaire que de retrouver un objet détérioré ; on lui refuse toute indemnité, le punissant ainsi d'avoir fait effort, et d'être parvenu à éviter un dommage qui n'eût pas manqué de se produire.

Le sort de ce propriétaire comme Sinistré, eût été beau-

1. Jugement du Tribunal des Dommages de Guerre de Lille, 30 octobre 1922. B. D. N., 1922-1923, 2^e partie, n° 725, page 266.

coup meilleur s'il n'avait rien caché du tout, puisque ces objets détériorés eussent été théoriquement remplacés.

Les juridictions de dommages de guerre s'érigent ainsi en juge des efforts faits par les Sinistrés pour soustraire leurs biens au pillage. Toutes les fois que ceux-ci paraîtront insuffisants, il y aura refus de l'indemnité et le seul fait qu'une détérioration s'est produite, fait présumer de l'insuffisance de l'effort.

C'est ce qui apparaît très clairement dans un autre jugement du même tribunal rendu à la date du 3 novembre 1923.

La Commission cantonale de Tourcoing-Sud avait refusé en 2^e catégorie, toute indemnité pour détérioration d'une garniture de cheminée en cuivre qui avait été placée dans la terre afin de la soustraire à l'ennemi.

Le Tribunal de Lille confirme la décision : « Attendu que la dame B... n'établit pas que le préjudice invoqué soit directement causé par un fait de guerre, dont elle serait la suite immédiate, nécessaire et inéluctable.

« Qu'au contraire, il est certain que la détérioration de la garniture de cheminée, cachée dans la terre, ne se fût pas produite, si celle-ci eût été emballée avec plus de précautions et de soins.

« Qu'en conséquence, et conformément à la jurisprudence du Tribunal de ce siège, il ne peut y avoir lieu à indemnité de ce chef (1). »

On ne peut s'empêcher de regretter que les habitants des régions envahies qui avaient essayé de limiter le pillage de l'ennemi et l'étendue de leurs dommages, se soient vus moins bien traités que ceux n'ayant effectué aucun effort. Les Sinistrés qui avaient perdu divers objets étaient fondés à les réclamer, tandis que ceux qui avaient caché des objets analogues et les retrouvaient détériorés, ne pouvaient prétendre à aucune réparation. Cette manière de procéder a

1. Jugement du tribunal des dommages de guerre de Lille, 3 novembre 1923. B. D. N., 1923-1924, 2^e partie, n° 1034, page 405.

soulevé les critiques les plus vives et les plus justifiées : c'était la prime à la paresse, ou à tout le moins à l'incurie.

D'autre part, reprocher aux envahis les défauts d'une cachette, c'était méconnaître absolument les conditions de vie et d'occupation alors que pendant quatre années les militaires ennemis se succédaient dans la plupart des immeubles d'une manière quasi-continue, visitant tous les appartements, exigeant l'ouverture des portes de jour, et de nuit, épiaient les moindres gestes et toutes les démarches.

Il n'était pas facile de construire des cachettes parfaites sous l'œil de l'ennemi, alors que les matériaux étaient introuvables, qu'il n'y avait plus d'ouvriers de métier, et on conçoit aisément que certaines cachettes aient présenté, au cours de quatre années, quelques défauts, dont les tribunaux ont fait grief aux Sinistrés.

Dans ces conditions, il est difficile de s'expliquer qu'un refus d'indemnité ait été généralement opposé à ceux des Sinistrés ayant fait des efforts pour sauver leurs biens et n'y ayant que partiellement réussi.

CHAPITRE X

DROIT DES ASSOCIATIONS

L'article 3 admet au bénéfice de la réparation, les associations et sociétés.

Pour bénéficier de la personnalité juridique, les associations doivent justifier s'être conformées aux prescriptions de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901, notamment : déclaration préalable à la Sous-Préfecture, dépôt des statuts et insertion au *Journal officiel*.

La question s'est rapidement posée de savoir si les Associations ne pouvant justifier de l'accomplissement de tout ou partie des formalités conditionnant leur capacité, pouvaient prétendre à l'attribution d'une indemnité de dommages.

On sait combien l'esprit d'association est répandu dans toute la région du nord et nord-est, et notamment dans les Flandres et le Hainaut français ; jusque dans les plus petites villes il y a plusieurs associations amicales d'anciens élèves, souvent des sociétés artistiques, des sociétés littéraires, toutes ayant des biens collectifs, parfois fort importants. La plupart des villages comptaient des patronages, des sociétés d'épargne, sociétés de tirs, de musique, de gymnastique, sociétés de pêche, d'archers, d'arbalétriers, de jeux de boules, de billons, de pelote basque, et fréquemment dans les localités tant soit peu peuplées, deux ou trois sociétés de chaque ordre.

Dans d'innombrables cas, les formalités prévues par la loi de 1901 n'avaient pas été remplies, et il en était presque

toujours ainsi lorsque l'existence de l'association était antérieure à 1901.

A ces associations constituées avant la loi de 1901 et qui ne s'étaient pas mises en règle avec les prescriptions de celle-ci, convenait-il d'accorder ou de refuser le droit aux dommages de guerre ?

La question a été très nettement posée en 1921 devant la 1^{re} commission cantonale d'Hazebrouck-Nord et résolue comme il fallait s'y attendre par une décision de rejet.

La Confrérie de Saint-Sébastien, ayant son siège à Hazebrouck, avait, suivant délibération régulière, autorisé son président à présenter et à signer toutes demandes d'indemnités au sujet des dommages éprouvés par la confrérie par suite des faits de la guerre dans ses meubles, son matériel, et dans l'installation de son stand.

Pour justifier son existence, la Société produisait :

1^o Une lettre patente de Philippe II roi d'Espagne et des Pays-Bas, en date du 23 août 1556, de la souveraineté de qui Hazebrouck dépendait alors ; 2^o un arrêté de M. le préfet du Nord en date du 6 janvier 1852 ;

Par une décision fort bien motivée du 8 juin 1921, la Commission cantonale a rejeté la demande d'indemnité pour les motifs suivants :

« Attendu que les pièces annexées audit dossier (celles pré-rappelées) ne peuvent pas équivaloir, pour qu'une société soit capable d'intenter une demande en justice, à l'accomplissement des formalités prescrites par la loi du 1^{er} juillet 1901, relative au contrat d'association.

« Attendu que, depuis la promulgation de la loi précitée, il convient de distinguer les associations simples, qui peuvent se former librement sans autorisation, ni déclaration préalable, régies, quant à leur validité, par les principes généraux du droit, mais dépourvues de la personnalité civile, et auxquelles, seules, appartient le droit d'ester en justice, dès l'instant qu'elles sont régulièrement

représentées par un seul de leurs membres, conformément à leurs statuts.

« Que M. M... es-qualité, n'établît pas que la Confrérie de Saint-Sébastien se soit conformée aux prescriptions énoncées en l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 ;

« Que notamment il ne produit pas de récépissé de la déclaration préalable qui devait être faite à la Sous Préfecture d'Hazebrouck, indiquant le siège social de l'Association, son titre, son objet, les noms, professions, domiciles de ceux qui étaient chargés à un titre quelconque de son administration, ainsi que l'attestation que deux exemplaires des statuts avaient été joints à la déclaration.

« Qu'il ne justifie pas non plus que... la déclaration a été rendue publique par l'insertion au *Journal Officiel*, par les soins des administrateurs de ladite Confrérie, d'un extrait contenant la déclaration, le titre et l'objet de l'Association, ainsi que l'indication de son siège social.

« Que dans ces conditions, la Confrérie de Saint-Sébastien est totalement dépourvue de toute existence juridique et est en conséquence incapable d'ester en justice (1). »

Les Sociétés se trouvant dans un cas analogue à celui de la Confrérie de Saint-Sébastien, ont été innombrables, car il est bien rare que les dirigeants des Associations constituées avant 1901 aient cru qu'il pût être utile en quelque manière de se conformer aux prescriptions de la loi. Parmi les Associations dont la naissance est postérieure au 1^{er} juillet 1901, celles dont la constitution avait été effectuée d'une manière pleinement régulière, ne représentaient qu'un très faible pourcentage.

Pour toutes les autres, ce fut une décision de rejet pure et simple, et l'on voit ainsi le préjudice souvent considérable qui a été causé à des Français généralement peu fortunés, parfaitement honnêtes, et qui s'étaient associés dans les

1. Décision de la 1^{re} Commission Cantonale d'Hazebrouck-Nord 8 juin 1921. B. D. N., 1920-1921, 2^e partie, n° 401, p. 852.

buts éminemment louables d'entr'aide, d'éducation morale ou physique, ou de distraction.

Les dirigeants de quelques sociétés, plus habiles ou mieux conseillés, s'efforcèrent postérieurement aux décisions de rejet, de se mettre en règle avec la loi du 17 avril 1919.

A cet effet, ils firent intervenir dans la demande au titre de co-propriétaires, la totalité des membres de l'Association, et présentèrent la réclamation conformément aux règles du droit commun.

Cette manière de procéder offrait des difficultés pratiquement insurmontables. En fait il était impossible de faire intervenir la totalité des membres dans les Associations un peu nombreuses, presque toutes comprenaient des dissidents, surtout au lendemain de la guerre. En outre il n'existait peut-être pas une seule Association qui ne comptât un ou plusieurs membres décédés depuis 1914, et en ce cas il était nécessaire de faire intervenir pour les droits des membres défunts les veuves, les enfants, les héritiers.

Le dépôt des demandes d'indemnité devant être effectué avant le 1^{er} août 1921, les Associations se trouvaient hors délai pour tenter de nouvelles demandes établies aux noms conjoints de tous les membres, lorsque la première demande effectuée au nom de la Société elle-même avait été rejetée.

Enfin dans les cas excessivement rares où la totalité des membres d'une Association avait pu effectuer une demande en temps utile en intervenant tous comme propriétaires indivis, ils se voyaient opposer l'irrecevabilité de leurs réclamations par ce motif qu'ils auraient prétendument essayé de tourner la loi.

« Attendu que l'indivision ne paraît que la représentation
« habile d'une Société non déclarée et sans capacité légale
« pour ne pas s'être conformée aux dispositions de la loi de
« 1901. »

« Attendu qu'aux termes de cette loi, article 2, les associations de personnes pourront se former librement sans

« autorisations préalables ; mais ne jouiront de la capacité
« juridique que si elles se sont conformées aux dispositions
« de l'article 5. »

Par application de ces principes, le Tribunal des Dommages de Guerre de Douai, refusait toute indemnité à des Sociétés très nombreuses et très diverses, comme : Société de Pêche les Chevaliers de la Gaule, Libre Pensée de Waziers (1), Société Sainte-Barbe, Association des Anciens Elèves de Roost-Warendin.

Ainsi même au cas exceptionnel où les dirigeants d'une Association après des difficultés et des démarches innombrables, étaient arrivés à faire intervenir la totalité des Membres la composant comme co-propriétaires indivis, ils se voyaient opposer par l'Administration la nullité de la demande, celle-ci ayant été prétendument effectuée d'une manière frauduleuse et pour faire échec aux dispositions de la loi de 1901.

1. Jugement du Tribunal des Dommages de Douai, 9 janvier 1924.
B. D. N., 1923-1924, 2^e partie, n° 1112, page 621.

CHAPITRE XI

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS

L'article 20 de la loi du 17 avril 1919 prévoyait la création de Commissions Cantonales chargées de la constatation et de l'évaluation des dommages.

Lorsque le lieu où le dommage s'est produit n'était pas connu, compétence était attribuée à une Commission spéciale avec siège à Paris.

Les dommages causés aux bateliers et entreprises de transport par voies navigables et remorquage, étaient évalués par une Commission spéciale siégeant à Paris, Ministère des Travaux Publics.

On voit que sauf les deux exceptions de la Commission de la Seine et de la Commission de la batellerie, les organismes chargés de l'évaluation étaient des organismes cantonaux.

Il ne pouvait guère en être autrement. Il était en effet nécessaire de créer de très nombreuses commissions, étant donné le nombre en quelque sorte formidable de dossiers à examiner et à solutionner.

Les régions systématiquement dévastées et pillées étaient les plus riches et les plus peuplées de la France, et dans toute leur étendue il n'y avait pour ainsi dire pas un seul propriétaire d'immeuble, ni même un seul individu ayant possédé les plus modestes objets mobiliers, qui n'ait subi un dommage indiscutable et n'ait eu en conséquence une créance à faire établir.

Si l'on avait fixé au chef-lieu d'arrondissement le siège de la Commission d'évaluation, on se serait trouvé dans la nécessité de créer d'innombrables chambres au sein d'une même commission. Il n'y aurait eu en conséquence aucune simplification ni économie. D'autre part, les fraudes de tous genres ainsi que les exagérations étaient plus faciles à découvrir lorsque les demandes étaient portées devant une Commission siégeant près du lieu du dommage, et qui, en sus des moyens d'information et d'enquête qu'elle tenait de la loi, pouvait être facilement éclairée par la connaissance personnelle de ses membres et par les bruits circulant dans le public qu'il lui était aisé de contrôler.

Le grand nombre des organismes à constituer, ne permettait pas de les composer uniquement de magistrats de carrière déjà en nombre insuffisant après la guerre pour assurer le service ordinaire de la Justice. Aussi l'article 21 avait-il organisé d'une manière toute différente la composition des Commissions.

Aux termes de cet article, le Président est choisi dans le ressort de la Cour d'Appel par le Premier Président, parmi les juges des Tribunaux Civils ou de Paix, les anciens magistrats, les avocats régulièrement inscrits depuis 10 ans, les anciens avoués ou notaires ayant exercé 10 ans leur profession, ou ayant rempli pendant le même temps, mais successivement, leur profession et des fonctions dans la magistrature.

Aux côtés du Président siègent :

1^o Un des délégués du Ministre des Finances et des Régions Libérées ;

2^o Un architecte, entrepreneur ou ingénieur ;

3^o Un Commissaire-priseur, greffier, ou négociant en meubles ;

4^o Suivant la nature des dossiers un agriculteur, un industriel, un commerçant ou un ouvrier de métier.

Un ou plusieurs suppléants sont prévus pour chacun des

membres titulaires, désignés comme ces derniers par le Tribunal Civil en Chambre du Conseil.

A chaque Commission sont affectés un greffier et un ou plusieurs commis-greffiers.

Aux termes de la loi du 31 mai 1921 (art. 6 et 11) l'exigence des dix années d'exercice de fonctions fut réduite à cinq ans, tant pour les présidents, que pour les Assesseurs suppléants.

La même loi étendait la possibilité de confier les présidences à un certain nombre de personnalités telles que les anciens juges de paix, les docteurs en droit, les chefs de division et les chefs de bureaux retraités des préfectures, les directeurs et inspecteurs retraités des Contributions directes et indirectes.

La possibilité de nommer à la Présidence des Commissions d'anciens fonctionnaires ayant appartenu à l'administration préfectorale ou des Finances, constituait à n'en pas douter l'une des multiples manifestations de la tendance sans cesse grandissante de l'administration à ressaisir le contrôle et la direction des Commissions cantonales, jugées sans doute par trop indépendantes, trop peu dociles aux directives leur venant du Ministère des Régions Libérées, et qui se refusaient généralement à accepter pour l'expression de la loi les instructions multiples, souvent contradictoires, mais toujours restrictives des droits des sinistrés, que les Préfets envoyaient à leurs délégués.

Dans le Nord, un arrêté préfectoral en date du 1^{er} mai 1919 instituait 111 Commissions, soit à peu près deux Commissions par canton, puisque ce département compte 66 cantons.

Par la suite un grand nombre de ces Commissions furent divisées en deux sections, quelques-unes même en trois.

Par contre, dès 1921, un certain nombre de Commissions furent supprimées et les Communes comprises dans leur ressort, rattachées au ressort des Commissions voisines, de

manière, disait l'arrêté préfectoral, à permettre l'achèvement des travaux dans un délai à peu près égal. Toutefois la plus grande partie des commissions et des sections, fut maintenue jusqu'en 1923. C'est au cours de cette dernière année que furent rapportés la plupart des arrêtés ayant institué les sectionnements.

L'autorité préfectorale procédait généralement de la manière suivante : elle commençait par supprimer les sectionnements, ensuite elle supprimait la majeure partie des Commissions, par exemple deux sur trois, et faisait reverser à celle provisoirement maintenue, les dossiers des Commissions supprimées.

Le même procédé était appliqué à nouveau autant de fois qu'il le fallait, jusqu'à ce qu'il ne restât plus qu'une seule Commission par arrondissement. Dans le Nord, les Commissions spéciales d'arrondissement furent instituées par arrêté préfectoral du 1^{er} décembre 1923.

Celles-ci furent ensuite toutes dissoutes, et il ne fonctionna plus pour tout le Département du Nord, qu'une seule commission, avec siège à Lille. Cette dernière est elle-même divisée en sections dont le nombre à un certain moment n'a pas été inférieur à neuf.

Le chiffre encore très élevé des demandes à solutionner nécessitait évidemment cette division de la Commission dite unique, dont il eût été presque impossible de prévoir la clôture des travaux, si elle avait dû fonctionner avec une seule chambre.

Il sera toutefois permis de regretter que la suppression des Commissions d'arrondissement ait été si rapide. Dans le Nord, en particulier, celles-ci pouvaient encore, dans la majorité des arrondissements, fonctionner une année ou deux et même parfois encore bien davantage. On n'aperçoit pas l'intérêt d'une mesure qui a consisté à créer au siège de la Préfecture une Commission géante avec chambres multiples devant statuer sur des sinistrés arrivant de localités parfois

très éloignées, ce qui n'était pas de nature à faciliter les mesures d'instruction, les descentes de lieu et les expertises.

Cette volonté d'emprise de l'administration préfectorale sur les Commissions cantonales, s'est manifestée en de multiples occasions, et dans des circonstances extrêmement diverses. Les rapports de cette administration avec les présidents dont le recrutement avait été, en général, excellent, ont été marqués d'un certain nombre d'incidents qui dénotaient de la part de l'Administration active une méconnaissance à peu près complète de la nature des fonctions dont les présidents se trouvaient investis et de leur qualité de magistrats.

Un décret du 20 décembre 1920 institua pour les Présidents de Commission une indemnité supplémentaire de rendement. Aux termes de ce décret, une allocation supplémentaire, dont le montant ne pourra dépasser 400 francs, pourra être accordée chaque mois par décision du Ministre des Régions Libérées aux Présidents des Commissions qui se seront fait remarquer par leur zèle, leur activité et la célérité (*sic*).

Une circulaire ministérielle du 5 janvier 1921 est venue préciser que les propositions des préfets, à adresser au Ministre des Régions Libérées pour les primes de rendement, devraient tenir compte à la fois du nombre des affaires traitées, — dans tous les cas plus de 150 décisions par mois — et de l'appréciation des services réellement rendus.

Pour l'appréciation de ces services, les Préfets devaient examiner la qualité des décisions intervenues.

Qu'il ait été nécessaire d'agir avec célérité, nul ne l'a jamais contesté, les sinistrés étaient légitimement désireux de voir arrêter d'une manière définitive le chiffre des réparations qui leur étaient dues, mais il est évident qu'on serait arrivé d'une façon beaucoup plus certaine au résultat désiré, en ne supprimant pas prématurément les Commissions déjà instituées lorsqu'elles avaient encore matière à

fonctionner pendant plusieurs années, comme cela s'est produit trop souvent.

La prétention de payer d'après le rendement, et en quelque sorte aux pièces, le travail effectué par des personnes investies de fonctions judiciaires, nommées par le Ministre de la Justice, a paru à beaucoup un peu osée et constituait de toute manière un fait sans précédent.

Il était encore plus stupéfiant de faire le Préfet juge des services réellement rendus. La même circulaire du 5 janvier 1921 précisait que « pour l'appréciation des services réellement rendus » c'est au Préfet qu'il « appartiendra d'examiner la qualité des décisions intervenues, de façon à ne pas faire bénéficier de l'allocation supplémentaire les présidents des Commissions dont les décisions quoiqu'en nombre important, n'auraient pas été suffisamment étudiées, et ne constitueraient pas une exacte application de la loi (1) ».

Cette seconde disposition paraît encore plus étrange que la première, puisqu'elle ordonne de refuser les primes aux Présidents dont les décisions ne seraient pas étudiées ou violeraient la loi.

On ne peut s'empêcher de s'étonner de l'état d'esprit existant dès janvier 1921 dans les Services Centraux du Ministère des Régions libérées, et dont cette circulaire constitue une manifestation au moins curieuse : le Ministre des Régions libérées semble supposer que son collègue de la Justice a pu confier les présidences à des personnes si peu diligentes qu'elles ne rendraient pas un nombre suffisant de décisions, si peu consciencieuses qu'elles n'étudieraient ni leurs dossiers, ni leurs décisions, et si peu instruites qu'elles seraient incapables d'assurer une exacte application de la loi.

1. Circulaire ministérielle du 5 janvier 1921, réglant l'application du décret du 20 décembre 1920, relatif à l'allocation supplémentaire de rendement aux présidents des Commissions Cantonales des Dommages de Guerre.

S'il avait existé quelque part des présidents aussi insuffisants ou aussi oublieux de leurs devoirs, la sanction convenable était, non pas le refus d'une prime, mais la révocation pure et simple.

Assurément ce que les services des Régions libérées ont cherché, ce n'est pas de jeter la suspicion sur des nominations qui généralement avaient été faites avec soin, mais d'essayer par une voie détournée, de prendre autorité et crédit sur des fonctionnaires nommés par le Ministre de la Justice, et de forcer en quelque sorte ceux-ci à adopter les solutions de l'administration.

Pour prétendre aux primes il fallait rendre un nombre suffisant de décisions, et savoir appliquer la loi.

Toutes choses égales, la célérité dans la décision dépendait d'une certaine manière de la similitude de vue entre le Président et le délégué du Préfet.

Lorsque la Commission par faiblesse ou indifférence suivait aveuglément l'agent administratif, qu'elle le laissait sans contrôle peser sur les Sinistrés de manière à obtenir de ceux-ci une conciliation et appliquer des théories souvent peu juridiques et toujours restrictives de leurs droits, il était alors facile de rendre un grand nombre de décisions puisque tout le travail avait été préparé à l'avance par le délégué du Préfet. L'Administration ne manquait pas de trouver que les affaires avaient été parfaitement solutionnées, et qu'il était fait une très exacte application de la loi, puisqu'elle régnait en maîtresse dans cet organisme, et qu'elle appliquait sans résistance des théories et des pratiques grâce auxquelles elle a pu paralyser sur bien des points les prescriptions les plus claires de la loi, et réduire suivant une progression constante, et toujours plus accentuée, les créances les mieux établies des victimes de l'invasion.

L'emprise administrative sur les Commissions cantonales se trouvait facilitée de ce fait que la Commission n'était

pas à vrai dire, ni à proprement parler, une juridiction.

Le rapporteur de la loi au Sénat l'a qualifiée de Commission Administrative.

« Il fallait tout d'abord, pour aller vite, que les Commissions d'évaluation fussent de forme administrative, je veux dire par là qu'elles ne fussent pas obligées de connaître toutes les étapes de la procédure avec l'intervention forcée des parties. Il faut qu'elles aient toute la liberté de prendre tous les renseignements, de s'informer, d'instruire, de mener leur besogne avec célérité, en un mot de débayer rapidement le terrain pour arriver au résultat. D'autre part, puisque nous avons envisagé dans la loi un droit, il était évident que nous étions obligés de créer une juridiction, puisque tout droit comporte une action. Tous ceux qui croiraient n'avoir pas obtenu satisfaction devant les Commissions administratives, ou qui n'auraient pas, dans la procédure de conciliation que nous établissons, accepté un accord, doivent avoir la faculté de faire valoir ce qu'ils considèrent comme leur droit ; par conséquent, un tribunal s'impose. Donc, d'une part, commission administrative, d'autre part, tribunal des dommages ; entre les deux, la tentative de conciliation organisée devant la Commission de conciliation (1). »

Le rapporteur de la loi devant la Chambre exprimait de son côté un avis semblable : « Les deux Assemblées ont estimé que pour obtenir des solutions plus rapides, il y avait lieu de créer deux organismes correspondant à deux phases de l'évaluation : un organisme d'instruction et de conciliation chargé de faire des évaluations, d'une part, et un organisme de jugement destiné à trancher les désaccords sur l'évaluation (2). »

Quelle que soit l'emprise ministérielle et préfectorale sur les Commissions d'évaluation, celles-ci se montraient par

1. Rapport Reynald au Sénat, 11 novembre 1917.

2. Rapport Eymond à la Chambre, 27 septembre 1918.

trop indépendantes au regard de l'Administration. Dès l'année 1920, les Préfectures s'efforcèrent de reprendre la direction du plus grand nombre possible de demandes importantes, et elles y parvinrent par le moyen de deux organismes dont le Ministère favorisa le développement et accrut sans cesse les attributions à côté et en concurrence avec les Commissions cantonales d'évaluation.

Ces deux organismes furent, d'une part, les Offices de reconstitution industrielle, et d'autre part les Comités de préconciliation.

Office de reconstitution industrielle. — La création de l'Office de Reconstitution industrielle des départements victimes de l'invasion, remontait au décret du 10 août 1917.

Il comprenait un certain nombre de secteurs entre lesquels étaient répartis les divers départements sinistrés.

L'Office de reconstruction industrielle se vit confier la mission d'instruire pour le compte de l'Etat diverses demandes d'indemnité.

La mission d'examen confiée au secteur, est en principe limitée aux dossiers des dommages industriels, étant toutefois observé qu'il faut comprendre dans cette désignation les dommages causés aux dépendances d'une exploitation, par exemple : les mobiliers d'estaminets, possédés par un brasseur, les maisons de directeurs et d'ouvriers, les dommages aux terres dans les industries agricoles.

Les circulaires prévoyaient même que « quand un dossier industriel comprend accessoirement d'autres dommages n'ayant pas ce caractère, par exemple le mobilier personnel de l'industriel, on les évaluera pour ne pas diviser le dossier ».

En fait, les secteurs industriels se sont saisis directement de tous les dossiers industriels, et de tous les dommages des industriels.

L'instruction des dossiers, les mesures de contrôle et de vérification, tout devait être effectué par l'Office de Recons-

titution industrielle. Le dossier n'était renvoyé devant la Commission cantonale compétente qu'une fois les conclusions des experts et agents de l'O. R. I. définitivement arrêtées et avec mandat impératif à l'agent administratif de les soutenir sans en rien changer.

Comité de préconciliation. — Une circulaire ministérielle du 3 mai 1921 organisait dans chaque département les comités de préconciliation.

Comme le nom l'indique, ces organismes étaient chargés d'établir une conciliation préalable avec les Sinistrés industriels. Leur composition était entièrement différente à celle des Commissions cantonales, chaque Comité comprenait : un président, par exemple un ingénieur en chef, un représentant du service technique ayant étudié l'affaire (Office de Reconstitution industrielle, service d'architecture ou service agricole de la Préfecture) ; enfin l'Agent administratif.

De cette manière l'organisme devant lequel le Sinistré devait d'abord se présenter, était, non plus une Commission relevant du Ministère de la Justice, ayant à sa tête un Président nommé par décret et soumis au Contrôle du Premier Président de la Cour d'Appel, mais un Comité composé de délégués ou même de fonctionnaires de la Préfecture.

C'est devant ce Comité qu'une conciliation préalable devait s'établir entre le Sinistré et l'Etat. Les circulaires officielles et publiées montrent dans quel esprit il devait conduire ses travaux et traiter avec le réclamant.

La conciliation préalable devra être conduite avec précaution, et être conclue sur des bases qui, tout en étant conformes à l'esprit de la loi du 17 avril 1919, tiennent nettement compte de l'abaissement des prix qui ne peut aller qu'en s'accroissant.

Un procès-verbal de préconciliation était établi, mentionnant le montant de l'indemnité de dommages, arrêté d'un commun accord et portant que, devant la Commission can-

tonale, le représentant de l'Etat d'une part, le Sinistré d'autre part, s'engagent à ne demander ni diminution, ni augmentation du montant de cette indemnité.

A ce moment (1921), l'Administration admettait encore que la Commission ait « toute liberté pour homologuer, rejeter ou modifier les conclusions de l'accord » (1).

L'article 22 de la loi du 31 mai 1921 avait stipulé que les décisions des Commissions Cantonales statuant sur des dommages supérieurs à 500.000 francs, frais supplémentaires non compris, ne sont définitives que si, dans le délai d'un mois, elles n'ont pas été déferées, soit par le Sinistré, soit par le Préfet, au Tribunal des dommages de guerre.

L'Administration des Régions Libérées s'en servit immédiatement pour étendre les pouvoirs des Comités de préconciliation à tous les dossiers, même non industriels.

Les instructions ministérielles ordonnèrent que toutes les demandes d'indemnités dont le chiffre en perte subie était compris entre 500.000 francs et 1.000.000 soient déferées au Comité départemental de préconciliation, et toutes les demandes supérieures à 1.000.000 au Comité Central.

Peu après, les Agents Administratifs près des Commissions, recevaient l'ordre de se borner à lire les conclusions qui leur étaient transmises, à demander l'homologation de l'accord intervenu, et à se refuser à toute conciliation qui ne serait pas exactement conforme audit accord.

La mainmise de l'Administration centrale et des Préfectures sur les dossiers s'élevant à plus de 500.000 francs de perte subie, et sur tous les dossiers industriels devenait ainsi absolue.

1. Circulaire ministérielle du 3 mai 1921. B. D. N., 1920-1921, 1^{re} partie, n° 206, p. 797.

CHAPITRE XII

REVISION DE LA LOI DU 17 AVRIL 1919

I. — Loi du 2 mai 1924.

La création des Comités de Préconciliation fonctionnant en dehors des juridictions normales établies par la loi du 17 avril 1919, devait avoir pour conséquence logique la révision de toutes les demandes d'indemnité dépassant un certain chiffre.

Dans le dernier état de la pratique administrative ayant précédé la loi de 1924, toutes les demandes excédant 500.000 francs en perte subie, devaient être soumises au Comité Départemental, et toutes celles dépassant 1.000.000, au Comité Central. Il n'en avait pas toujours été ainsi et dans les années ayant immédiatement suivi l'armistice, un certain nombre de dossiers excédant 500.000 francs et même 1.000.000 de perte subie, avaient reçu une solution définitive, sans avoir été l'objet d'un avis des Comités de préconciliation qui, au début, n'ont fonctionné que pour les industriels, et dont l'existence avait toujours été extra-légale, puisque prévue par de simples circulaires ministérielles.

En même temps qu'elle consacrait définitivement les Comités de préconciliation et leur déférait pour l'avenir toutes les demandes excédant 500.000 francs, la loi du 2 mai 1924, prévoyait un recours extraordinaire en réduction contre les décisions rendues sur des demandes égales ou supérieures à 500.000 francs de perte subie, toutes les fois que la décision était intervenue sans examen préalable

devant les Comités de préconciliation et sans qu'elle ait été l'objet d'un recours de l'Etat devant la Commission Supérieure (art. 1 et 2).

Comme on le voit, pour instituer sa révision, qui portait atteinte au principe même de la chose jugée, le législateur invoquait la nécessité d'une égalité de traitement entre tous les sinistrés.

Un grand nombre de demandes importantes ont été soumises en fait à des Comités de préconciliation de création administrative ; dans l'avenir, toutes les demandes de même importance leur seront dorénavant soumises, c'est l'article 1^{er}. Quant aux décisions déjà rendues, sans y avoir été déférées, elles seront révisées, c'est l'article 2.

A vrai dire l'égalité de traitement à maintenir entre tous les Sinistrés, n'était que le prétexte, le motif réel, et d'ailleurs avoué, était de reprendre aux Sinistrés importants le plus possible.

En 1924, le souvenir des dévastations commises en régions envahies, s'est déjà un peu effacé, les difficultés financières sont très grandes, on a la triste certitude que l'Allemagne répudiera le plus possible ses engagements ; d'autre part une agitation politique à but électoral se produit et on dénonce à grand fracas le prétendu scandale des Régions Libérées qui a permis à telle Société bouillière d'obtenir cinq ou huit cents millions de dommages de guerre, et à telles ou telles firmes industrielles, peignage, tissage ou sucrerie, des dommages se chiffrant à près de cent millions.

Les agitateurs professionnels persuadent aux petits Sinistrés, qui à ce moment là ne touchent pratiquement plus rien, que l'on va faire rendre gorge aux accapareurs et que les gros dommages que ceux-ci devront restituer, serviront à payer les petits.

C'est dans ces conditions de fait qu'intervient la loi du 2 mai 1924. « tendant à soumettre, en vue de leur examen

ou de leur réduction, certaines indemnités de dommages de guerre à un recours extraordinaire en réduction » (1).

L'intitulé même de la loi, dont la rédaction est d'ailleurs défectueuse, montre bien quel est le but avant tout recherché : c'est de réduire les indemnités de dommages ; pour cela on institue, relativement à certaines d'entre elles un examen, et pour d'autres un recours extraordinaire en réduction.

L'idée des réductions à opérer inspire tellement le législateur que cette préoccupation se trahit même en ce qui concerne l'examen des dossiers non encore soumis aux Comités de préconciliation.

Soumettre *en vue de leur examen* certaines indemnités de dommages de guerre à un recours extraordinaire de réduction, ne signifie littéralement rien, puisque pour les dossiers non encore solutionnés, il ne peut évidemment s'agir d'un recours en réduction, mais uniquement d'un examen.

L'étude de la loi de 1924 motiverait de très longs développements qui excèderaient le cadre et les limites d'une étude sur la loi de 1919. Toutefois il apparaît à l'évidence que pour apprécier dans son ensemble les résultats de la loi de 1919, on ne saurait faire abstraction de la loi du 2 mai 1924, qui a organisé un recours en réduction, contre des décisions définitivement acquises en vertu de la première, non plus que de la loi du 23 mars 1928 dont on a pu dire qu'elle constituait la révision de la révision.

L'article 1^{er} n'appelle aucune observation spéciale puisqu'il se borne à consacrer par voie législative une pratique existant depuis plusieurs années, à savoir l'examen par les Comités de préconciliation des dossiers dépassant 500.000 francs en perte subie. Les demandes de cette importance doivent être examinées par ces Comités avant d'être soumises aux Commissions de dommages d'arrondissements

* 1. 2 mai 1924, *J. O*, 3 mai.

qui depuis la loi du 22 juillet 1923 ont remplacé les Commissions Cantonales.

RECOURS EN RÉDUCTION.

L'article 2 motive plus de réserve, puisqu'il prévoit une réduction contre des décisions de Commissions d'évaluation, de Tribunaux, ou même de la Commission Supérieure lorsque le recours devant celle-ci n'émanait pas de l'Etat.

Le Sinistré dont l'indemnité avait été fixée par une décision définitive avait cru de bonne foi que tout était fini et qu'il pouvait prévoir pour son œuvre de reconstitution l'emploi de l'indemnité qui lui avait été octroyée.

C'est sur la base de cette indemnité qu'il avait racheté son mobilier, rebâti ses fermes ou ses usines, reconstitué son outillage ou ses approvisionnements de marchandises. En fait dans beaucoup de cas l'indemnité avait été employée totalement, encore que le paiement d'une fraction plus ou moins notable n'ait pas encore été effectué par l'Etat.

Lorsqu'une partie seulement de l'indemnité avait été employée, l'action en réduction pouvait présenter un égal danger. Le Sinistré par le fait de l'abattement qu'il devait subir, allait se trouver dans l'impossibilité de parachever la réfection de son entreprise et ainsi les parties déjà reconstruites, prévues en fonction d'une unité économique, risquaient de ne plus présenter qu'une utilité fort réduite.

L'atteinte au principe de la chose jugée était également fort regrettable ; on jetait ainsi et d'une manière toute gratuite la suspicion sur des milliers de décisions ou de jugements qui avaient été ordinairement rendus avec toutes les garanties de compétence et d'impartialité.

Même le rapporteur de la loi de 1924 devait reconnaître que « les Commissions, dans leur généralité, ont honnêtement rempli leur tâche ; pour les composer on a fait un choix parmi les notabilités, on leur a donné pour représen-

ter l'Etat, les fonctionnaires choisis parmi les plus actifs (1) ».

On s'explique encore moins aisément cette atteinte au principe fondamental de la chose jugée que la loi du 17 avril 1919, par son article 53 avait armé l'Etat contre les Sinistrés ayant fait une fausse déclaration.

En dehors du droit de faire appel, dans le délai d'un mois, de la décision des Commissions Cantonnales quand l'évaluation lui paraît exagérée, le ministre pouvait intenter une poursuite correctionnelle pour fausse déclaration, et mettre en jeu l'action en déchéance ouverte par l'article 53 de la loi, ainsi conçu :

« 1^o..... 2^o.....

3^o Tout réclamant qui aurait négligé volontairement de déclarer qu'il a déjà reçu une indemnité provenant d'une assurance ou qui aurait intentionnellement fait une fausse déclaration.

Dans ces trois cas, la répétition des sommes indûment cédées ou perçues sera en outre poursuivie. »

Le fait que les Parquets n'ont usé de l'article 53 que dans des cas relativement rares, suffirait à lui seul à démontrer que la grande majorité des demandes avait été correctement établie.

Les griefs qu'il était facile de faire au principe de la loi du 2 mai 1924, et les regrets que celle-ci a causés, se sont trouvés considérablement accrus par la manière dont elle a été appliquée.

L'article 2 prévoyait que toutes les décisions au moins égales à 500.000 francs de perte subie, pourraient être réduites lorsqu'elles ont été rendues sans intervention préalable des Comités de préconciliation ou des experts agricoles spéciaux, prévus par la circulaire du 31 décembre 1922.

Les Préfectures s'empressèrent de renvoyer devant le

1. Rapport de M. R.-G. Lévy au Sénat, *J. O.*, 12 juin 1924, p. 245.

Comité Central, non seulement les décisions intervenues sans l'accomplissement des formalités prescrites en l'article 2, mais même les demandes qui avaient été antérieurement examinées par un Comité spécial ou selon la circulaire de 1922 (dossiers agricoles) ou par les directions départementales des départements désannexés.

La violation de la loi était flagrante, aussi l'article 5 de la loi du 23 mars 1928, § 1^{er} devra-t-il instituer un recours exceptionnel au sujet des décisions ayant été révisées par la section spéciale de la Commission Supérieure alors qu'elles n'auraient pas dû l'être.

Connexité. — La plus grosse difficulté qui s'est révélée dans l'application de la loi du 2 mai 1924, est venue de la notion du dommage connexe.

Le Ministre des Finances a défini ce qu'il fallait entendre par connexité et dans sa réponse à une question écrite (*Journal officiel* du 25 juillet 1925) il a posé ce principe : « que les diverses demandes qu'un même Sinistré a pu déposer dans le ressort d'une seule Commission cantonale, *pour une même catégorie*, doivent être réunies pour la détermination du minimum de perte subie, et, d'autre part, que la connexité doit s'apprécier, non entre des demandes partielles qui auraient pu être établies, mais bien entre les ensembles constitués par les demandes de chaque catégorie ».

En outre les travaux préparatoires ainsi que la discussion de la loi, ne laissent aucun doute sur ce qu'il convient d'entendre par la « connexité ».

La loi votée primitivement par la Chambre des Députés soumettait à la révision tous les dossiers comportant un dommage de un million perte subie et frais supplémentaires ensemble. Ce que l'on considérait, c'était l'ensemble et la valeur exprimée en chiffres des dommages du sinistré, et l'on ne s'occupait nullement ni de leur nature, ni de leur situation, ni de leur rapport entre eux et avec la personne du Sinistré.

Au contraire, la loi qui a été remaniée par le Sénat, stipule :

ART 1^{er}. — Tout dossier comportant une demande d'indemnité... pour dommages connexes...

Et ART. 2. — Sont soumis à révision : les décisions statuant sur des demandes d'indemnités de dommages de guerre égales ou supérieures à 500.000 francs en perte subie, toutes catégories réunies pour dommages connexes.

En conséquence le champ d'application de la loi du 2 mai 1924 est restreint aux dommages dont l'ensemble dépasse 500.000 francs, toutes catégories réunies POUR DOMMAGES CONNEXES.

La connexité a été définie d'une manière très nette au Sénat à la suite d'une intervention de M. Chenneboît. Sénat — débats parlementaires — 2^e séance du 13 avril 1924, page 855.

Il est rappelé que : « seront considérés comme connexes, « à quelque catégorie qu'ils appartiennent, les dommages « qui se rattachent à un même immeuble ou à une même « exploitation, commerciale, industrielle ou agricole. Tel « sera le cas notamment des dommages subis par les succursales d'une même maison de commerce ».

Dans la discussion de la loi M. Chenneboît rappelle cette définition et obtient de M. le Ministre des Régions Libérées la déclaration suivante : « Je suis complètement d'accord « avec M. Chenneboît. Il a tout à fait raison, tant au point « de vue général que pour le cas particulier qu'il a signalé « en l'espèce présente ».

Le Ministre des Régions Libérées venait de préciser que pour un propriétaire d'une exploitation agricole possédant en même temps un bois, il n'y avait pas de connexité entre les dommages subis par l'exploitation agricole et par l'exploitation forestière.

A la Chambre des Députés, M. Landry rapporteur conclut à l'adoption du nouveau texte élaboré par le Sénat et le fit

adopter par la Chambre. Il précisa : que la formule « dommages connexes est nouvelle et qu'elle restreint l'application de la loi : qu'il n'y a lieu de grouper que les indemnités ayant trait à un même immeuble ou à une même entreprise industrielle, commerciale ou agricole ».

Malgré un texte aussi précis, le Comité Central imaginait une théorie de la connexité basée sur la territorialité du dommage, c'est-à-dire la compétence de la même Commission Cantonale.

Ainsi étaient déclarés connexes et comme tels susceptibles de révision les dommages relatifs à vingt-cinq immeubles différents, situés dans des localités distinctes relevant de la même Commission d'évaluation, alors que ces immeubles ne dépendaient d'aucune exploitation et que leur propriétaire se bornait à les louer.

Par exemple, un Sinistré avait produit une réclamation pour son château, des fermes situées dans des localités différentes, des maisons de rapport données en location, des bois et arbres coupés, une remise en état de terres, une indemnité pour dommages irréparables au sol.

Comme ces divers chefs de demandes dépendaient tous de la même catégorie (la 3^e) et se référaient à des immeubles dans le ressort de la même commission, le Comité Central de préconciliation se saisissait de l'affaire et convoquait les intéressés pour examiner la réduction à apporter à l'ensemble de l'indemnité.

Des demandes se sont trouvées soumises au Comité Central de préconciliation qui n'atteignaient 500.000 francs de perte subie qu'en ajoutant aux indemnités réclamées pour des immeubles n'ayant entre eux aucun rapport ni de voisinage, ni d'utilisation économique, les indemnités pour cantonnement, le montant des bons de réquisition et la valeur du mobilier enlevé dans l'immeuble occupé par le Sinistré lui-même. Il est plus qu'évident qu'il n'y avait aucun lien de connexité entre les dommages de maison de rapport situées

en des lieux divers, et le dommage du mobilier du propriétaire de ces immeubles (1).

Péremption de l'action en réduction. — La disposition de l'article 2, prévoyait que le Comité Central de conciliation statue dans le délai de six mois à partir de la notification qui est faite à l'intéressé que son dossier est envoyé devant cet organisme.

Les auteurs de la loi dans le but facile à deviner de ménager le crédit des sinistrés et de hâter l'œuvre de reconstruction, ont voulu que les délais soient extrêmement courts et fussent rigoureusement observés.

Ce point a été nettement défini par le Ministre des Régions Libérées, lui-même, à la suite de la double intervention de MM. Léon Escoffier et Marcel Habert députés. Chambre des Députés, 2^e séance du 13 avril 1924. (Débats parlementaires, *Journal officiel*, p. 2178).

M. le Ministre des Régions Libérées :

« L'honorable M. Marcel Habert se trompe en disant qu'il « n'y a en ce qui concerne l'observation des délais aucune « sanction. Il y a au contraire des sanctions extrêmement « graves, puisque dans le cas où les délais sont dépassés il y « a péremption. »

M. Marcel Habert : *péremption* AUTOMATIQUE.

M. le Ministre des Régions Libérées : « Oui ».

Malgré leur clarté et l'interprétation donnée par le Ministre et par la Chambre, les dispositions de l'article 2, *in fine*, relatives à la péremption, sont restées bien souvent lettre morte, les six mois impartis au Comité Central et à la Section spéciale étant presque toujours dépassés.

Il convient de signaler que la Commission Supérieure après nombre d'hésitations, a répudié la thèse admise par le Comité Central au sujet de la connexité.

Ce dernier organisme poussant à l'extrême sa théorie sur

1. Aff. S. B., décision de la Commission Cantonale de Laventie (P.-d.-C.), dossier 2839.

la territorialité du dommage, en était arrivé à ne pas considérer comme connexes des dommages où ce caractère apparaissait nettement. Par exemple aucun lien de connexité n'était retenu au sujet des dommages de deux usines appartenant au même sinistré, fabricant exactement les mêmes produits avec les mêmes matières, ayant même clientèle, mais éloignées l'une de l'autre de plusieurs kilomètres et relevant de commissions cantonales différentes.

La Commission Supérieure après d'assez longues hésitations, devait consacrer la théorie « même immeuble ou même exploitation ». C'est le principe qui est posé par l'arrêt Justin Quinard du 30 juillet 1926, suivi d'ailleurs de beaucoup d'autres.

Il n'en est pas moins certain que de nombreuses décisions ont été révisées qui n'auraient pas dû l'être.

Il eût été souhaitable que la notion du dommage connexe fût définie par la loi ; sans doute, la jurisprudence a fait sur ce point un méritoire effort, mais elle procède par bonds successifs, et les justiciables servent nécessairement de sujets d'expériences pour ses adaptations (« il y a de la casse », dit M. Lucien Hubert). Un texte légal bien fait eût assuré l'égalité immédiate entre tous.

Ce sera là encore une des raisons qui rendront nécessaire la loi du 23 mars 1928.

Le pourcentage des réductions proposé par le Comité Central et admis par la section spéciale, a été parfois fort élevé. Les réductions de 20 à 30 % de l'indemnité allouée par une décision antérieure, ont été fréquentes, et il est dès lors facile d'apprécier en même temps que l'importance du préjudice causé aux Sinistrés qui devaient reverser des sommes, en fait réemployées, le trouble profond apporté à une branche de l'activité nationale la plus essentielle, à savoir l'agriculture, qui comprenait la proportion la plus élevée de dossiers sujets à révision.

II. — Loi du 23 mars 1928.

A. — MODIFICATIONS A LA LOI DU 2 MAI 1924.

La loi du 23 mars 1928 modifie à la fois la loi du 2 mai 1924, quant au fond et quant à la procédure, et celle du 17 avril 1919 sur un point unique mais très important : les produits finis.

Les changements qu'apporte la loi nouvelle aux dispositions de la loi du 2 mai 1924, ont trait aussi bien aux demandes d'au moins 500.000 francs qui n'avaient pas encore été soumises à un Comité de préconciliation, et qui se trouvaient encore à la phase de l'examen, qu'à celles déjà réglées par une décision ou un jugement, et qui en étaient à la phase de la révision.

a) *Modifications concernant l'examen des demandes.*

En ce qui concerne les dossiers en instance d'évaluation, l'article 1^{er} de la nouvelle loi remplace l'article 1^{er} de celle du 2 mai 1924, qui est en conséquence supprimé.

En même temps le nouvel article se réfère à l'article 20 de la loi du 17 avril 1919, qu'il complète. En conséquence les Commissions cantonales (ou Commissions d'arrondissements, ou Commissions départementales qui les ont, en fait, remplacées) continuent à fonctionner ; mais à la différence de ce qui se passait sous le régime de la loi du 2 mai 1924, elles n'ont plus à connaître des dossiers dont la perte subie demandée est au moins égale à 500.000 francs.

Toutes les demandes de ce taux seront soumises en première instance au Comité central, et en appel à la Commission supérieure ordinaire.

Les modifications à la procédure sont ainsi très profondes.

Le Comité central rend non plus des avis, mais des déci-

sions, il devient juridiction de première instance aux lieu et place des Commissions d'évaluation qui, antérieurement, étaient appelées à statuer sur les dossiers, lorsque le Comité central avait émis son avis.

L'appel de ces mêmes décisions n'a plus lieu devant les Tribunaux de Dommages, mais devant la Commission Supérieure.

Enfin le nouveau texte supprime les Comités départementaux de préconciliation compétents, d'après l'article 1^{er} de la loi du 2 mai 1924, pour connaître des demandes d'au moins 500.000 francs, mais inférieures à un million. Désormais, c'est le Comité central qui connaîtra de ces demandes.

Quant aux dossiers examinés par les Comités de préconciliation, antérieurement à la loi du 2 mai 1924 et en exécution de la circulaire du 3 mai 1921, ils n'ont pas à être examinés à nouveau, suivant les prescriptions de la loi du 23 mai 1928.

Comme la nouvelle loi leur est inapplicable, et qu'ils échappent également aux dispositions de celle du 2 mai 1924, il apparaît qu'au point de vue juridiction, ils se trouvent régis par le droit commun : Commission d'évaluation, Tribunal des Dommages et Commission Supérieure.

Restent enfin les dossiers examinés par les deux Comités. Une première fois par les Comité créé par la circulaire du 3 mai 1921 et une deuxième fois par celui de la loi du 2 mai 1924.

Ce deuxième Comité s'était, en fait, saisi des dossiers malgré toutes les protestations des intéressés et en prononçant, bien entendu, des abattements considérables : « C'était illégal » déclare M. Lugol au Sénat. Mais ils ont pourtant été examinés malgré toutes les protestations de leurs titulaires.

Puisque l'examen du premier Comité antérieur à la loi de 1924 a été effectué, et qu'il doit suffire, il s'ensuit nécessairement, que le deuxième examen effectué par le Comité créé par cette dernière loi, est entièrement illégal. Pour M. Lugol et

le Sénat, la première préconciliation anéantit la deuxième, qui n'aurait jamais dû avoir lieu, puisque le deuxième Comité s'était illégalement saisi ; pour le Ministre et la Chambre, c'est la deuxième préconciliation qui anéantit la première, par ce motif que l'article 1^{er} de la loi du 23 mars 1928 n'est pas rétroactif.

Pour les dossiers agricoles, l'article 1^{er} vise non plus l'examen par l'un des Comités de préconciliation antérieurs à la loi du 2 mai 1924, mais l'examen fait conformément à la circulaire n° 1151 du 31 décembre 1922.

b) Modifications concernant la révision

Les articles 2 et 4 de la loi du 23 mars 1928 règlent le sort des dossiers révisés.

L'article 2 de la nouvelle loi abroge les alinéas 2 et suivants de l'article 2 de la loi du 2 mai 1924.

En conséquence la procédure est profondément modifiée aux termes de l'alinéa 3 de l'article 2 abrogé, la Section spéciale devait statuer suivant la même règle que le Comité central, c'est-à-dire les intéressés entendus.

Par l'effet de l'abrogation de l'alinéa 3 de l'article 2, la procédure de la Section spéciale reste celle de l'article 3 de la loi du 2 mai 1924 non abrogée : c'est la procédure de la Commission Supérieure des Dommages, laquelle est, d'après la loi du 21 mai 1921, celle du Conseil d'Etat.

Changement plus important, mais contraire aux intérêts des Sinistrés : les alinéas 6, 7 et 8, obligeaient le Comité Central à statuer dans un délai de six mois (plusieurs fois prorogé) et la Section spéciale, dans un autre délai de six mois à partir de la fin de l'instruction, le tout à peine de péremption de l'instance et d'extinction de l'action en réduction.

Ces 3 alinéas sont abrogés. Il n'y a donc plus de délais de forclusion.

D'autre part l'article 2 confère au Comité Central un carac-

tère juridictionnel pour les dossiers soumis à révision, de même que l'article 1^{er} lui avait donné le même caractère pour les dossiers qui étaient encore à la phase de l'évaluation.

Les alinéas 4 et suivants de l'article 2 énumèrent les dossiers qui sont exceptés de la révision. Ce sont :

1^o Ceux qui, antérieurement à la loi du 2 mai 1924, ont été examinés par des Comités de préconciliation ;

2^o Les parties des dossiers qui ont été examinées dans les mêmes conditions ;

3^o Les dossiers agricoles examinés dans les formes de la circulaire du 31 décembre 1922 ;

4^o Les dossiers des départements désannexés, qui ont été examinés par les directions départementales des dommages, et qui ont fait l'objet d'une préconciliation ;

5^o Les dossiers des communautés déjà visées à l'article 1^{er}.

c) Remise en état du sol

L'article 2, *in fine*, de la loi du 31 mars 1928, renferme des dispositions spéciales concernant les indemnités pour remise en état du sol.

Celles-ci ne sont plus « soumises à réduction ni à reversement pour la partie de ces indemnités qui aura été remployée, et dont le remploi sera dûment justifié à la date de la décision définitive ».

D'autre part, le paragraphe 7 de l'article 2 dispose : « Resteront soumis à réduction et à restitution, les Sinistrés pour lesquels la preuve serait faite de la réalisation d'une plus-value représentée par la différence entre la valeur vénale de la terre, telle qu'elle a été reconstituée, et celle que cette terre aurait eue, s'il n'avait été employé à sa reconstitution que l'indemnité réduite. Dans ce cas, le montant seul de cette plus-value sera restitué. »

Le rapport de M. Léon Escoffier a nettement précisé qu'il ne s'agit pas seulement, en effet, de ne pas réduire des

indemnités exagérées, quoique relatives à un dommage direct, mais encore (et c'est une des originalités de ce texte), de ne pas réduire des indemnités, même si le dommage pouvait aujourd'hui être qualifié d'indirect.

« La notion du dommage direct, déclare-t-il, a, en cette matière, beaucoup varié; elle s'est nettement rétrécie, et il paraît bien rigoureux de soumettre des indemnités remployées en toute bonne foi à un reversement. Elles ont contribué à remettre en productivité le sol de la patrie et toute la collectivité en aura bénéficié (1). »

Cette disposition de faveur pour indemnité de remise en état du sol, se justifie aisément; l'argent touché a été employé en fait dans des achats d'engrais ou des façons culturales, et il est bien difficile de dire si une indemnité investie dans le sol pour lui rendre ses éléments fertilisants était en fait, excessive ou insuffisante.

M. Labes, à la Chambre, faisait très justement remarquer: « La réduction peut avoir aussi bien pour les fermiers que pour les propriétaires, des résultats désastreux. Les indemnités n'ont été perçues que sur justification de remploi: façon culturale, factures d'engrais, de semences, etc... Par qui fera-t-on restituer? Par le propriétaire qui a dû verser à son fermier les acomptes touchés? Par le fermier, qui a investi dans le sol la totalité des indemnités qu'il touchait? »

M. André Tardieu, intervenant dans la discussion, avait signalé quel tort la loi de 1924 avait causé à l'agriculture.

« Quand il s'agit, en effet, de sommes employées à remettre les terres en état, dit-il, on arrive à des résultats que le législateur n'a certainement pas voulus. C'est ainsi que le préfet de l'Aisne a signalé le cas d'une propriété dont le possesseur est mort après avoir vu ses dommages ramenés de 1.200.000 francs à 700.000 francs et dont l'héritier ne peut

1. Rapport de M. Léon Escoffier, Député, du 6 juillet 1927.

pas accepter la succession parce que la somme à rembourser serait supérieure au prix de la terre.

M. Jean Durand, sénateur, a, comme le préfet de l'Aisne, protesté contre l'application d'une loi qui « arrive à faire passer à des étrangers la propriété de terres françaises, ces étrangers y faisant de l'élevage au lieu du blé, et portant ainsi un tort certain à notre balance commerciale ».

Il y a lieu de souligner ce fait qu'aux termes de l'alinéa 5 de l'article 2, les indemnités de remise en état ne sont soumises ni à réduction ni à reversement. Les mots « ni à reversement » ne constituent pas une simple répétition de la même idée, c'est intentionnellement qu'ils ont été ajoutés au texte primitif. Ils s'appliquent aux décisions intervenues avant la loi et qui ont prononcé des réductions.

Les Sinistrés déjà jugés n'auront donc pas à reverser sur ce point les réductions, qui ont été prononcées contre eux, ou du moins, sous réserve de leur emploi.

Dans un cas seulement, les indemnités pour remise en état du sol, resteront soumises à réduction et à restitution de la part des sinistrés, c'est lorsque l'Administration pourra faire la preuve de la réalisation d'une plus-value représentée par la différence entre la valeur vénale de la terre après reconstitution, et celle qu'elle aurait eue si l'indemnité réduite avait été seule employée à la reconstitution.

Il y a là une recherche extrêmement délicate à faire, la tâche des experts chargés de rechercher longtemps après coup quelle pourrait bien être la valeur d'une terre à laquelle on n'aurait affecté qu'une indemnité moindre, étant certainement fort malaisée.

d) *Recours exceptionnel.*

L'article 5 de la loi du 31 mars 1928 prévoit la possibilité d'un recours du Sinistré sur trois points limitativement énumérés par la loi.

1^{er} point. — Si la Section spéciale a révisé des dossiers, ou parties de dossiers, qui n'auraient pas dû l'être, comme ayant été antérieurement examinés par un Comité ou suivant la circulaire de 1922 (dossiers agricoles) ou par les directions départementales des départements désannexés, le Sinistré dont la demande aura été ainsi illégalement réduite, pourra intenter un recours en révision.

2^e point. — Le recours en révision est également ouvert lorsque la section spéciale aura refusé au Sinistré le bénéfice des dispositions de l'article 4 § 4 de la loi du 2 mai 1924, c'est-à-dire la limitation de la reconstitution à la plus-value de valeur vénale réalisée en matière d'immeubles par nature et par destination ;

Le paragraphe 4 de l'article 4 prévoyait, en matière immobilière, qu'il s'agisse d'immeubles par nature ou par destination, un mode particulier de restitution.

Au cas où la reconstitution avait eu lieu pour une somme supérieure au montant de l'indemnité réduite, le Sinistré, au lieu d'avoir à reverser la réduction prononcée, devait rembourser uniquement la plus-value réalisée à l'aide du emploi de la partie de l'indemnité à reverser.

Le nouveau texte qui est le paragraphe 1^{er} de l'article 8, est presque calqué sur le texte modifié.

Comme innovation, il dispose que le montant des restitutions sera fixé au montant de la plus-value, alors que dans le texte ancien, il était simplement prévu que le sinistré « pouvait demander à la Section spéciale de fixer le montant des restitutions ».

Le refus d'application de ce texte avait été fréquent, aussi le législateur a-t-il cru devoir faire de la fixation de cette plus-value, une obligation pour la section spéciale, le Sinistré n'ayant même pas de demandes à présenter à ce sujet.

3^e point. — Le recours en révision est encore possible quand, en matière agricole, la classification en dommages

directs et indirects a donné lieu à une décision de révision contraire à la décision révisée.

B. — MODIFICATION A LA LOI DU 17 AVRIL 1919.

Il a été exposé plus haut comment jusque vers la fin de 1924, les Commissions d'évaluation et Tribunaux de dommages allouaient des frais supplémentaires pour produits finis dans tous les cas et dans la limite des quantités nécessaires à assurer la marche du commerce et de l'industrie pendant trois mois, et comment à la suite du revirement de la jurisprudence causé par l'arrêt Abbadie-Aguirre du 18 novembre 1924, des frais supplémentaires furent toujours refusés à partir de cette dernière date.

Deux moyens se présentaient pour rétablir l'égalité entre les Sinistrés, ou réclamer le remboursement des indemnités perçues, ou les accorder à tous les intéressés.

En conséquence ou revision contre les Sinistrés, ou révision pour.

Ce fut à un système mixte que l'on s'arrêta, celui d'une révision *inter partes* à la fois contre certains Sinistrés et en faveur de certains autres, qui avait l'avantage de ne rien coûter à l'Etat.

L'article 11 commence par définir les règles nouvelles qu'il y aura lieu d'appliquer dans l'avenir par toutes les juridictions de dommages de guerre, pour l'attribution des frais supplémentaires aux produits finis :

Ces frais sont accordés « aux produits finis, fabriqués par une exploitation industrielle pour constituer son stock normal et habituel, nécessaire à assurer pendant trois mois au maximum la marche commerciale de l'entreprise. Ils sont accordés aussi dans les mêmes conditions pour les produits fabriqués postérieurement au 1^{er} août 1914 sur l'ordre ou l'invitation des autorités françaises qualifiées ».

Pour assurer rétroactivement l'application de ces règles

aux décisions déjà rendues, tout Sinistré pourra introduire un recours en révision contre les décisions mêmes définitives de n'importe quelle juridiction de dommages lui ayant refusé l'allocation des frais supplémentaires contrairement aux règles posées par l'article 11.

D'autre part, l'Etat poursuivra la révision de toutes les « décisions ayant accordé au delà ou à l'encontre de ces mêmes règles, des indemnités pour frais supplémentaires dépassant 100.000 francs ».

Pour l'attribution ou le reversement de ces indemnités, l'Etat n'intervient pas : l'Etat n'alloue ni ne reprend rien, et le montant des réductions opérées doit servir à payer les allocations nouvelles.

Les opérations d'attribution et de reversement d'indemnités s'effectueront par voie de compensation.

A cet effet « une caisse de compensation » entre Sinistrés est créée, qui percevra en fait le montant des réductions opérées, et fera le compte de toutes les indemnités allouées.

Les sommes à reverser en application de la révision feront l'objet d'un ordre de reversement au compte du Trésor ; toutes les autres, reconnues régulièrement perçues pour frais supplémentaires sur produits finis, seront rapportées fictivement à ce compte spécial où figureront également les sommes nouvelles attribuées et non encore perçues.

Ainsi après révision, tous les Sinistrés ne seront pas encore définitivement attributaires des frais supplémentaires sur produits finis, que les décisions leur alloueront.

Si le montant des réductions est inférieur au montant des allocations nouvelles, il y aura lieu à détermination d'un dividende qui ne pourra être calculé qu'à la fin de toutes les opérations de révision.

Les attributaires, en vertu des décisions révisées de sommes supérieures au montant du dividende final, se trouveront débités d'un montant équivalent à la tranche de dom-

mages excédant le dividende s'ils n'avaient pas encore touché, ou devront reverser ces sommes, s'ils les avaient déjà perçues.

Ainsi la révision spéciale des produits finis comprend deux séries d'opérations bien distinctes :

1^o La fixation des droits théoriques des Sinistrés par les Commissions départementales et en appel par le Comité d'arbitrage.

2^o La détermination du dividende ou pourcentage général dans la mesure duquel les frais supplémentaires seront définitivement attribués et l'établissement des parts réelles dont les Sinistrés seront seulement attributaires.

On a fait justement observer que ce procédé était analogue à celui d'une faillite à laquelle rapportent les créanciers ayant touché pour établir une masse à partager ensuite d'après un dividende, avec les créanciers n'ayant pas touché. Quel sera ce dividende? Nul n'en sait rien. Quelles seront les répercussions sur les industriels obligés de rembourser des sommes remployées et immobilisées et qu'ils ont au surplus touchées en papier déprécié?

La complication créée par cette loi apparaît comme sérieuse ; tous les dossiers industriels sont à réviser par le fait même que la première opération à effectuer est de rechercher si l'indemnité pour frais supplémentaires alloués est inférieure ou non à 100.000 fr.

Pour toutes les demandes au sujet desquelles il a été accordé une indemnité supérieure à ce dernier chiffre, il sera nécessaire de rechercher si les frais supplémentaires ont été accordés conformément aux règles de l'article 11 du 23 mars 1928, modifiant l'article 13 de la loi du 17 avril 1919, et en conséquence de réétudier à nouveau tous les éléments qui ont servi de base à la première décision.

Les Commissions départementales des Produits finis qui commencent à peine de fonctionner, se heurtent à d'in vraisemblables difficultés tenant, d'une part à ce que les condi-

tions de travail sont différentes dans chaque branche d'industrie, et, d'autre part à ce que les intérêts de chacune de ces branches, s'opposent naturellement à ceux des autres.

Le mécanisme de la révision joue de telle manière que chacun a intérêt à faire réduire les allocations accordées aux autres pour augmenter la somme totale des reversements d'où dépendra le dividende final.

D'autre part le règlement définitif ne pourra être opéré qu'après que toutes les décisions juridictionnelles auront été rendues, et que tous les reversements auront été effectués. Il est évidemment impossible d'en prévoir l'achèvement, même à une date éloignée.

CONCLUSION

L'étude qui s'achève n'a certes pas la prétention d'épuiser le très vaste sujet de l'application d'une loi toute nouvelle dans son principe, qui devait régler des intérêts aussi importants que variés, et s'était donné pour mission de concilier les justes prérogatives des droits individuels avec les exigences des finances de l'Etat.

Assurément, elle était loin d'accorder une intégrale réparation, même limitée aux seuls dommages matériels et directs puisque elle exceptait de l'attribution des frais supplémentaires, une quantité considérable de biens mobiliers, et que d'autre part, pour les biens mobiliers représentant la plus grande valeur vénale, matières premières, marchandises, récoltes, etc... elle n'accordait ces mêmes frais supplémentaires que pour une période très courte, et assez souvent sous d'étroites conditions.

Il apparaît étrange que tant de restrictions apportées aux droits des Sinistrés n'aient pas été considérées comme suffisantes, et que par l'effort d'une Administration extrêmement active, une jurisprudence, vraiment trop rigoureuse, se soit établie et sans cesse aggravée.

A la réflexion, la surprise cesse, les interprétations défavorables ont été se multipliant à mesure qu'il devenait plus évident que l'ennemi vaincu et responsable de tant de dégâts, renierait, une fois de plus, sa parole.

La Charte des Sinistrés s'est rétrécie dans le temps même où le montant des réparations mis à la charge de l'ennemi,

allait lui-même diminuant. Il y a eu un parallélisme presque absolu entre les réductions arbitrairement imposées aux Sinistrés, et la diminution sans cesse aggravée, de la créance de la France.

Le gigantesque effort de compression entrepris par l'Administration des Dommages de Guerre, s'il ne saurait en droit se justifier, se comprend parfaitement. Ayant la certitude que l'Allemagne ne relèverait pas les ruines qu'elle a causées et effrayée de la charge que l'énormité des dégâts à réparer, ferait supporter à une France appauvrie, l'Administration s'est efforcée, par les moyens les plus discutables, de faire réduire le montant des justes indemnités que l'exacte application de la loi devait assurer ; et on ne peut que regretter que les juridictions de tous ordres l'aient très généralement suivie.

Le souci des Finances de l'Etat était certes très légitime, mais au lieu de réduire par tous les moyens des créances qui étaient certaines, il eût été peut-être préférable de fixer les indemnités en appliquant la loi d'une manière rigoureusement complète, quitte à ne payer effectivement qu'un pourcentage de l'indemnité réellement due.

Les griefs que les Sinistrés, en maintes occasions, ont été fondés à formuler, ne sauraient atteindre la loi du 17 avril 1919 qui, avec un réel succès, avait concilié les intérêts de l'Etat et ceux des Sinistrés ; mais ils apparaissent pleinement justifiés quand ils critiquent la manière exagérément restrictive avec laquelle cette même loi s'est trouvée en fait appliquée.

Vu : le Président de thèse,
M. MOREL.

Vu : le Doyen,
BERTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris
CHARLÉTY.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE PREMIER :.....	10
I. Logement, Cantonnement, Occupation.....	10
II. Impôts, Contributions et Amendes, Frais de rapa- triement.....	33
CHAPITRE II.....	42
Récoltes, Engrais, Semences.....	42
Arbres fruitiers.....	49
CHAPITRE III. — ANIMAUX.....	52
I. Animaux n'appartenant pas aux exploitations agricoles.....	52
II. Animaux abandonnés.....	55
III. Animaux abattus par leurs propriétaires.....	57
IV. Vente d'animaux à vil prix.....	59
V. Pigeons voyageurs.....	69
VI. Coqs et poules de combat.....	74
CHAPITRE IV.....	77
I. Matières premières et marchandises.....	77
II. Produits finis.....	101
III. Des fonceurs et du commerce clandestin.....	108
CHAPITRE V.....	118
I. Mobilier.....	118
II. Vins.....	134
III. Automobiles.....	141
CHAPITRE VI. — Immeubles bâtis.....	145
Imprévus.....	160
Vétusté.....	166
CHAPITRE VII. — Immeubles non bâtis.....	171

I. Terres atteintes par bombardement.....	172
II. Frais de remise des terres dans leur état de productivité antérieur.....	180
III. Conflits entre propriétaires et locataires.....	190
IV. Arbres. Plantations.....	193
CHAPITRE VIII. — Immeubles par destination.....	204
CHAPITRE IX. — Mesures conservatoires.....	222
I. Gardiennage.....	224
II. Location de coffre-fort.....	229
III. Assurances.....	229
IV. Cachettes défectueuses.....	234
CHAPITRE X. — Droit des associations.....	240
CHAPITRE XI. — Organisation et fonctionnement des Commissions.....	245
CHAPITRE XII. — De la revision de la loi du 17 avril 1919.....	256
I. Loi du 2 mai 1924.....	256
II. Loi du 23 mai 1928.....	266
CONCLUSION.....	277

ABRÉVIATIONS

B.D.N.	Bulletin Départemental (Préfecture du Nord) de Législation et de Jurisprudence en matière de Dommages de Guerre.
B.R.L.	Bulletin des Régions Libérées.
O.R.I.	Office de la Reconstitution Industrielle.
J. O.	Journal Officiel.

